

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

La gestión pública de las ciudades: el desarrollo y la gestión de la  
movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial en Cuenca-Ecuador (1999-  
2014)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Víctor Paul Granda López

Director

María Esther del Campo García

**Madrid, 2018**

© Víctor Paul Granda López, **2017**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

PROGRAMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS CIUDADES: EL DESARROLLO Y LA  
GESTIÓN DE LA MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD  
VIAL EN CUENCA - ECUADOR (1999-2014)**

Doctorando  
**VÍCTOR PAUL GRANDA LÓPEZ**

Director de la Tesis  
**DRA. MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA**  
**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

Madrid, 2016



## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi maravillosa familia Gabi, Emilio y Violeta que han sido parte fundamental de este esfuerzo académico y profesional. A mis padres por su apoyo constante. Y a los docentes e investigadores tanto de España como de Ecuador que con sus criterios alimentaron esta tesis, en especial a mi directora, Esther del Campo García



## ÍNDICE

ABSTRACT / RESUMEN EN INGLÉS Y ESPAÑOL	i
INTRODUCCIÓN	xiii
<b>PARTE I</b>	
CAPÍTULO 1. Derecho a la ciudad en la Globalización.	1
CAPÍTULO 2. Ciudad y desarrollo en Cuenca – Ecuador.	41
<b>PARTE II</b>	
CAPÍTULO 3. La Nueva Gestión Pública.	99
CAPÍTULO 4. Buen gobierno y gestión pública: El modelo de gestión de Cuenca	155
<b>PARTE III</b>	
CAPÍTULO 5. La ciudad de Cuenca: Descentralación y transformación institucional en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial	207
CONCLUSIONES, PROPUESTA Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD	315
BIBLIOGRAFÍA	363
ANEXOS	375

## **ÍNDICE ANALÍTICO**

<b>ABSTRACT / RESUMEN EN INGLÉS Y ESPAÑOL</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>xiii</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>CAPÍTULO 1. DERECHO A LA CIUDAD EN LA “GLOBALIZACIÓN”</b>	<b>1</b>
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN	
1.1.1 La globalización como proceso histórico	
1.1.2 La globalización como conjunto de procesos	
1.2. PRINCIPALES COMPONENTES Y TRANSFORMACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN.	
1.2.1. Desarrollo tecnológico y la “era de la información”	
1.2.2. La apertura comercial	
1.2.3. La apertura y capital financiero	
1.2.4. El desarrollo empresarial: Las empresas transnacionales y las empresas locales	
<b>CAPÍTULO 2. CIUDAD Y DESARROLLO EN CUENCA – ECUADOR</b>	<b>41</b>
2.1. CIUDAD Y DESARROLLO	
2.1.1. Principales problemas de las ciudades:	
- Concentración de la población en zonas urbanas	
- Crecimiento descontrolado y problemas en la accesibilidad	
- Abundancia y utilización masiva de vehículos	
- Problemas Ambientales	
- La pobreza urbana	
2.1.2. Lo Global y lo local: Abordaje desde lo local a la transformaciones mundiales.	
2.1.3. El desarrollo en las Ciudades: Perspectivas.	
2.2. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO EN LA CIUDAD DE CUENCA.	
2.2.1. Planificación territorial y sostenibilidad urbana.	
2.2.2. Servicios Públicos	
2.2.3. Pobreza e inequidad	
2.2.4. Desarrollo económico	

## **PARTE II**

### **CAPÍTULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

**99**

#### **3.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCEPTOS**

- 3.1.1. Aproximación a la Gestión Pública
- 3.1.2. La Gestión Pública desde el punto de vista teórico:  
Conceptos, características, principios y elementos
  - 3.1.2.1. Concepto de Gestión Pública
  - 3.1.2.2. Características y principios de la Gestión Pública
  - 3.1.2.3. Evolución Teórica de la Gestión Pública
- 3.1.3. Objetivos de la Gestión Pública:
  - 3.1.3.1. La garantía de derechos
  - 3.1.3.2. La implementación de políticas redistributivas, equidad y reducción de la pobreza

#### **3.2. NUEVAS TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

- 3.2.1. Las Privatizaciones
- 3.2.2. Alianzas Público – Privadas.
- 3.2.3. La NGP Nueva Gestión Pública
- 3.2.4. Análisis de elementos que constituyen la Nueva Gestión Pública
- 3.2.5. La Gobernanza

### **CAPÍTULO 4. BUEN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA: EL MODELO DE GESTIÓN DE CUENCA**

**155**

#### **4.1. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES.**

#### **4.2. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO**

- 4.2.1. El proceso de Planificación
  - 4.2.1.1 Fases de la planificación: Diagnóstico, vocación, objetivos estratégicos y específicos, y propuesta
  - 4.2.1.2. El proceso de planificación en Cuenca – Ecuador
- 4.2.2. La participación ciudadana, el seguimiento y la evaluación del Plan

#### **4.3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA DE CUENCA**

- 4.3.1. Líneas Generales, definición y escenarios
- 4.3.2. Estructura del Modelo de Gestión
  - 4.3.2.1. Los subsistemas de gestión
  - 4.3.2.2. Los niveles y procesos claves de gestión
  - 4.3.2.3. Las instancias del modelo de gestión

#### **4.4. LA NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE CUENCA**



## **PARTE III**

### **CAPÍTULO 5. CUENCA: DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA DE MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL**

**207**

#### **5.1. LA MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL**

- 5.1.1. Situación actual y los nuevos paradigmas de la movilidad
- 5.1.2. La movilidad, tránsito y transporte como derecho humano
- 5.1.3. Perspectiva socioeconómica, cultural y ambiental

#### **5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL NUEVO MARCO JURÍDICO NACIONAL**

- 5.2.1. Consideraciones generales de la descentralización
- 5.2.2. La descentralización y la transferencia de competencias en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial
- 5.2.3. El nuevo esquema de descentralización: marco jurídico y legal en materia de movilidad
  - 5.2.3.1. Perspectiva Constitucional. La Constitución de la República del 2008 y los principios básicos de: exclusividad, concurrencia y subsidiariedad
  - 5.2.3.2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
  - 5.2.3.3. Evolución y desarrollo de la normativa legal en Cuenca, el proceso de descentralización de la competencia
- 5.2.4. Las competencias de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial
  - 5.2.4.1. La Planificación en materia de movilidad y su desarrollo: Evolución de la Planificación de la Movilidad en Cuenca y el Plan de Movilidad Sustentable
  - 5.2.4.2. La Regulación
  - 5.2.4.3. El Control

#### **5.3. LA TRANSFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL DE CUENCA**

- 5.3.1. La Gestión de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial en la estructura orgánica de Cuenca
- 5.3.2. Las Empresas Públicas: La Empresa Pública de Movilidad de Cuenca – EMOV EP
  - 5.3.2.1. Consideraciones Generales y Conceptos de Empresas Públicas
  - 5.3.2.2. Normativa Relacionada a las Empresas Públicas en el Ecuador
  - 5.3.2.3. De la Empresa Municipal de Terminales Terrestres – EMTET a la Empresa Municipal de Movilidad – EMOV EP

<b>CONCLUSIONES, PROPUESTA Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD</b>	<b>315</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>363</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>375</b>

## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

### CUADROS

1. La globalización como ideología.	5
2. Las dimensiones de la globalización.	8
3. Escenario concertado de desarrollo de Cuenca.	73
4. Elementos de las privatizaciones.	124
5. Alianzas Público – Privada.	127
6. Beneficios de las alianzas Público – Privadas.	129
7. La Nueva Gestión Pública.	134
8. Modificaciones de la Nueva Gestión Pública.	135
9. Pilares de la definición de la Nueva Gestión Pública.	138
10. Principios de la Nueva Gestión Pública.	140
11. Elementos de la Nueva Gestión Pública.	141
12. Elementos conceptuales de Gobernanza.	154
13. Fases de la Planificación.	163
14. Líneas generales del Modelo de Gestión del PDOT de Cuenca.	178
15. Los subsistemas de gestión.	182
16. Los niveles de la gestión en Cuenca.	186
17. Los procesos claves del modelo de gestión de Cuenca.	187
18. Procesos de la estructura orgánica.	201
19. Niveles de la estructura organizacional.	204
20. Situación de la movilidad.	216
21. Elementos del derecho a la movilidad.	221
22. Principios de las Empresas Públicas.	296
23. Misión de las Empresa de Movilidad de Cuenca	310

### GRÁFICOS

1. El desarrollo tecnológico.	11
2. El crecimiento de Internet.	14
3. El crecimiento del comercio electrónico.	15
4. El tamaño de las empresas en América Latina.	38
5. Tipos de predios en Cuenca.	64
6. Tamaño de viviendas en Cuenca, según el número de pisos.	64
7. Empleo en Cuenca.	91
8. Estudios en materia de Movilidad 1999-2014.	275

### TABLAS

1. El crecimiento del comercio internacional.	22
2. Tipos de ciudades por número de habitantes.	57
3. Crecimiento de la huella urbana en Cuenca.	62
4. El proceso de planificación en Cuenca.	68
5. Servicios municipales básicos y servicios municipales de desarrollo.	78
6. Cobertura de servicio de agua potable en Cuenca.	79

7. Cobertura de servicio de alcantarillado.	80
8. Cobertura de recolección de basura y residuos sólidos.	81
9. Servicios de telecomunicaciones.	82
10. Cobertura de servicio de energía eléctrica.	83
11. Medición de la pobreza – Necesidades básicas insatisfechas.	84
12. Peso de Cuenca en la economía de la región.	90
13. Medios de movilidad en Cuenca.	212



## **ABSTRACT**

### **PUBLIC MANAGEMENT OF CITIES: DEVELOPMENT AND MANAGEMENT MODEL OF MOBILITY, TRAFFIC, TRANSPORTATION AND ROAD SAFETY IN CUENCA - ECUADOR (1999-2014)**

This research analyzes the development and management model of mobility, traffic, transportation and road safety in the Canton Cuenca between 1999 and 2014 in the context of a set of multidimensional processes dominated as "globalization". In this setting, in Latin America cities, they have experienced an accelerated process of urbanization with the consequent increase of the number of cities, their size and inhabitants, living in their territories with a growing number of problems and conflicts that have become a priority to solve. Consequently, the mobility, the transit, transport and road safety, along with coexistence and economic development and employment; which are the main problems of all autonomous governments and decentralized town halls of the region and Ecuador.

The case of Cuenca-Ecuador, is no exception, such is the case, that in mobility we observe the following: a system of public transportation with regular operation, the absence of a mass transit system and quality that are the backbone of the integrated system; the lack of studies in general and especially road and traffic engineering, the absence of identification, planning and solving problems in troubled and dangerous road arteries, the road policy which is nonexistent and hardly any implementation of mobility projects alternative or non - motorized, as well as wide sidewalks in good conditions and properly marked to facilitate pedestrian traffic; and the absence of a citizen culture or between pedestrians, cyclists, motorcyclists and drivers of motor vehicles that makes this an important issue for analysis, for academic reflection and for a planned intervention by the municipal autonomous governments.

However, despite the above, it should be noted that Cuenca has taken important steps in this area since 1999 and mainly, after the adoption of the Constitution of 2008 which establishes as an exclusive competence of Autonomous Municipal Governments Decentralized (GADs Municipal), planning, regulation and control of transit transport in cities, that accounted to lead and resolve through public policies and management models problems raised by the mobility, either individual or joint manner as permitted by law.

Therefore, it is important to understand: What is the management mobility model driven in Cuenca during the period 1999-2014?; What are the elements that support this model as valid?; and, how and to what extent does the new management model that has been implemented in Cuenca on mobility, transit, transportation and road safety, has laid solid foundations that will constitute sustainable mobility in the Canton?

The analysis will be conducted in three parts, with its respective chapters combining theoretical reflection. – Practice, supporting municipal action and its plans to what to do in a city like Cuenca. Also, empirical analysis, this goes beyond the mobility and its management model, contextualized the environment in which cities they wish to ensure the right of citizens of the city and reflecting on how Cuenca has intervened in order to ensure those rights are developed, and also adds a theoretical and case reflection on the models of governance and implemented in Cuenca, model that has enabled address from the strategic and comprehensive, the subject of our study, mobility, transit, transportation and road safety.

Similarly, we propose a conclusion that in addition to reviewing the key findings, problems and prospects of the mobility, it proposes baselines of sustainable mobility and what is known as integrated intermodal transportation systems, including the necessary cultural transformation that must suffer or adopt a partnership in this area.

Therefore, the approach to the subject of our investigation seeks to be comprehensive, so that the reader can clearly understand first, that cities today and in the case of Cuenca, must promote a model of development that adjusts and to a world in permanent transformation product phenomenon of globalization, secondly, that to meet these challenges, it requires a new management model, with a strategic and territorial perspective in which the participating citizen is permanent in all of the spaces of a society possible; and finally, that and in the case of Cuenca, on mobility, transit, transportation and road safety, it will be successful as long as it complies with rigor and capacity exercise of the decentralized powers and institutions of the Municipal Corporation which is managed with efficiency, effectiveness, transparency, honesty and responsibility.

As we have said, the case study is the management mobility model implemented in Cuenca, intermediate city of excellence in the scale and size of Ecuadorian cities, both for its population of over 550,000 thousand inhabitants and its influence on the provision

of goods and services to other cities and parishes in the region that causes many people to move daily to and from Cuenca. In our city, there are a number of economic, social, educational, cultural exchanges and political institutions that become the main axis or one of the most important for the development of southern Ecuador.

Therefore, this research is important for the strategic and historical role of Cuenca, claiming a model of endogenous development based on their own efforts and ability to have assumed powers which, in most cases in Ecuador, has exercised the Central Government. Our city, with the isolation that was subjected due to a sort of bi-centralism marked well into the first decade of this century, took the decision to promote a model of development which has characterized Cuenca for decades and to the municipal management. This model, at various times depending on the current authorities and the local situation identified the strategic and territorial potential of the canton, and at a greater or lesser extent, designed a series of actions has driven steadily over the past decades. The model is characterized by the continued willingness of its citizens to innovate and assume responsibilities and to achieve better living conditions for the most part it is not surprising that Cuenca has been converted to as a pioneer related to the development of cities of Ecuador.

In this circumstance, it is Cuenca and Quito, whom became the first cities in 1999 to assume the planning and regulation of traffic and transportation, and in the year 2012, Cuenca becomes the first city in the country to have assumed in their totality the competition from a broader and modern perspective. For example, mobility, traffic, public transportation and road safety, which have exceeded traditional conceptions and adding a series of measures which correspond to public policies designed from planning, confirms the vanguard condition of Cuenca. When, in such a short term, it is estimated that it will become the first city in the country to have a transportation system for the mass audience with a streetcar system called tranvia called "Tram of the Four Rivers" which will be the backbone system of an integrated transportation system under the principles of sustainable mobility.

Cuenca has been concerned for years in a greater or lesser extent depending on the current local government and its political and ideological vision, in responding to in a planned manner, the problems related to this important matter. Consequently, the decision to assume full competition in 2012 aimed to provide better service to the



community with three basic implications: the first, to adopt and amend a set of constitutional and legal framework instruments; the second, the obligation of the city to implement new instruments for local management in charge of mobility; and third, the political implication that represented the responsibility to make the decision to assume all the powers coincided with the exercise of the Mayor's Office in Cuenca which I assumed between 2009 and the 2014.

Consequently, the case study is the central part of this research, it is complemented by the understanding of how local governments should guarantee the rights of its citizens to the city, through a comprehensive and participatory planning, deliver efficient and quality, and the fight against poverty and inequality and an economic development with equal opportunities and employment public services. Similarly, the cities require to achieve their goals, new management models and new instruments, systems, subsystems, levels and processes that ensure quality public services in which the role of people is active and ongoing, strengthening institutions, citizen participation and assuming responsibilities such as Cuenca in terms of mobility, transit and transportation.

Therefore, the study of this case after the approval of the 2008 Constitution and the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization in 2010, constitutes an academic opportunity that allows the University and research sector, interested in this topic, revising in a systematic way what constituted the first process of implementing a management model mobility in an Ecuadorian city, we hope that this research is a contribution to the reflection on this issue that has been raised as a priority from different national and international institutions.

At the same time, this research represents a social contribution for all those related sectors concerning this topic, especially for Decentralized Autonomous Municipal, from the perspective of implementing a model of management which concretes the actions of planning and public politics issued by the local government in this area. And it also constitutes a social contribution from a citizen perspective that seeks at ensuring a right as is the service of mobility, transit, t and road security.

Finally, this research provides the analysis of broad empirical evidence that has allowed the city to define policies that are required to be sustained over time and

evaluated on an ongoing basis, with the goal of improving public service mobility and quality of life for the people living in this city.



## **RESUMEN**

### **LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS CIUDADES: EL DESARROLLO Y EL MODELO DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL EN CUENCA – ECUADOR (1999-2014)**

El presente trabajo de investigación analiza el desarrollo y el modelo de gestión de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial en el Cantón Cuenca entre 1999 y el 2014 en el contexto de un conjunto de procesos multidimensionales que se han denominado “globalización”. Es en este entorno, en el que las ciudades de América Latina han vivido un proceso acelerado de urbanización con el consecuente incremento del número de ciudades, su tamaño y habitantes que viven en sus territorios han aflorado una serie de problemas y conflictos que se han convertido en prioridades a resolver. Consecuentemente, la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial de los ciudadanos, en conjunto con la seguridad y convivencia ciudadana, y el desarrollo económico y el empleo son los principales dilemas de todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la región y el Ecuador.

El caso de Cuenca, no es la excepción y es así que en materia de movilidad observamos: un sistema de transporte público con un funcionamiento regular; la ausencia de un sistema de transporte masivo y de calidad que sea la columna vertebral de un sistema integrado; la falta de estudios en general y en especial de ingeniería vial y de tránsito; la ausencia de identificación, planificación y solución de los problemas en arterias viales conflictivas y peligrosas; la inexistente política vial y casi ninguna implementación de proyectos de movilidad alternativa o no motorizada, así como de veredas amplias, en buen estado y debidamente señalizadas que faciliten la circulación peatonal; y la ausencia de una cultura ciudadana de respeto mutuo entre peatones, ciclistas, motociclistas y conductores de vehículos motorizados que convierten a este tema en un asunto clave para el análisis, para la reflexión académica y para la intervención y actuación planificada de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, conviene señalar que en Cuenca se han dado pasos importantes en esta materia desde 1999 y fundamentalmente, luego de la aprobación de la Constitución del 2008 que establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADs Municipales), la

planificación, regulación, control del tránsito y el transporte en las ciudades, correspondiéndoles liderar y resolver a través de políticas públicas y modelos de gestión los problemas que suscita la movilidad, ya sea de manera individual o mancomunada como lo permite la ley.

Por lo tanto, resulta trascendente entender: ¿Cuál es el modelo de gestión de la movilidad impulsado en Cuenca en el período 1999-2014?; ¿cuáles son los elementos que sostienen este modelo como válido?; y ¿de qué manera y en qué medida el nuevo modelo de gestión que se ha implementado en Cuenca en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial ha sentado bases sólidas de lo que se constituirá la movilidad sostenible en el Cantón?

El análisis se realizará en tres partes, con sus respectivos capítulos combinando una reflexión teórica - práctica que sustenta la acción municipal y además proyecta lo que se debe hacer en una ciudad como Cuenca. Asimismo, el análisis empírico o de caso, va más allá de la movilidad y su modelo de gestión, contextualizando el entorno en el que se desenvuelven las ciudades que pretenden garantizar el derecho de los ciudadanos a la ciudad y reflexionando sobre cómo Cuenca ha intervenido en el objetivo de garantizar esos derechos, y se añade además, una reflexión teórica y de caso sobre los modelos de gestión pública y el modelo implementado en Cuenca que ha permitido abordar desde lo estratégico e integral, el tema objeto de nuestro estudio, la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial.

De igual manera, proponemos una conclusión que además de repasar los principales hallazgos, problemas y perspectivas de la movilidad, propone las líneas base de una movilidad sostenible y de lo que se conoce como Sistemas Integrados de Transporte Intermodales, incluyendo la necesaria transformación cultural que debe sufrir o adoptar una sociedad en este ámbito.

Por lo tanto, el abordaje del tema de nuestra investigación procura ser integral, de manera que el lector pueda comprender con claridad en primer lugar, que las ciudades en la actualidad y en el caso concreto de Cuenca deben impulsar un modelo de desarrollo que se ajuste a un mundo en permanente transformación producto del fenómeno de la globalización; en segundo lugar, que para enfrentar estos retos, se requieren de un nuevo modelo de gestión, con una mirada estratégica y territorial en el que la participación

ciudadana sea permanente en todos los espacios posibles de una sociedad; y tercero, que el modelo propuesto en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial, será exitoso en tanto y en cuanto se cumpla con rigurosidad y capacidad el ejercicio de las competencias descentralizadas y se gestione la institucionalidad de la Corporación Municipal con eficiencia, eficacia, transparencia, honestidad y responsabilidad.

Como hemos dicho, el estudio de caso es el modelo de gestión de la movilidad implementado en Cuenca, ciudad intermedia por excelencia en la escala y tamaño de las ciudades ecuatorianas, tanto por su población de más de 550.000 mil habitantes como por su influencia en la provisión de bienes y servicios a otras ciudades y parroquias de la región que hace que mucha gente se desplace a diario hacia y desde Cuenca. En nuestra ciudad se dan una serie de intercambios económicos, sociales, educativos, culturales y también político-institucionales que la convierten en el eje principal o uno de los más importante para el desarrollo del sur del Ecuador.

Esta investigación es importante por el rol estratégico e histórico de Cuenca que reivindica un modelo de desarrollo endógeno fundamentado en su propio esfuerzo y capacidad, al haber asumido competencias que en la mayoría de casos en el Ecuador ha ejercido el Gobierno Central. Nuestra ciudad, frente al aislamiento al que se vio sometida producto de una suerte de un bicentralismo marcado hasta avanzada la primera década de este siglo, tomó la decisión de impulsar un modelo de desarrollo propio que ha caracterizado por décadas a Cuenca y a la gestión municipal. Este modelo, en varios momentos dependiendo de las autoridades de turno y de la coyuntura local, identificó las potencialidades estratégicas y territoriales del cantón, y en mayor o menor medida, diseñó una serie de acciones que se han impulsado de manera sostenida a lo largo de las últimas décadas. El modelo se caracteriza por la voluntad permanente de sus ciudadanos de innovar y asumir responsabilidades que les permitan lograr mejores condiciones de vida para las mayorías, por lo que no resulta extraño que Cuenca se haya convertido en pionera en una u otra materia relacionada con el desarrollo de las ciudades del Ecuador.

En este contexto, es que Cuenca y Quito se convirtieron en las primeras ciudades en el año 1999 en asumir la planificación y regulación del tránsito y transporte, y es el año 2012 que Cuenca se constituye en la primera ciudad del país en haber asumido en su totalidad la competencia desde una perspectiva más amplia y moderna; esto es, de la movilidad, el tránsito, el transporte público y la seguridad vial que supera las

concepciones tradicionales en esta materia. De esta forma y sumando una serie de medidas que se corresponden a políticas públicas diseñadas desde la planificación, ratifica la condición vanguardista de Cuenca, más cuando en el corto plazo se estima que se constituirá en la primera ciudad del país en contar con un sistema de transporte público masivo de carácter ferroviario como lo es el tranvía, denominado “Tranvía de los Cuatro Ríos” que será la columna vertebral de un sistema integrado de transporte intermodal bajo los principios de la movilidad sostenible.

Es decir, Cuenca se ha preocupado desde hace años, en mayor o menor intensidad dependiendo del gobierno local de turno y su visión política e ideológica, en dar respuestas planificadas a la problemática relacionada con este importante ámbito. Consecuentemente, la decisión de asumir la competencia integral en el 2012 tuvo como objetivo brindar un mejor servicio a la colectividad con tres implicaciones básicas: la primera, aprobar y reformar un conjunto de instrumentos jurídicos acordes al marco constitucional y legal; la segunda, la obligación de la ciudad de implementar nuevos instrumentos de gestión local que visibilicen y potencialicen la institucionalidad encargada de la movilidad; y la tercera, la implicación política que representó la responsabilidad de tomar la decisión de asumir todas las competencias que coincidió con el ejercicio de la Alcaldía de Cuenca que asumí entre el año 2009 y el 2014.

En consecuencia, el estudio de caso es la parte central de esta investigación que tiene como complemento el entendimiento de cómo los gobiernos locales deben garantizar el derechos de sus ciudadanos a una ciudad incluyente y sostenible, a través de una planificación integral y participativa, de la prestación de servicios públicos eficientes y de calidad, de la lucha contra la pobreza e inequidad y del desarrollo económico con igualdad de oportunidades y empleo. De igual manera, las ciudades requieren para lograr sus objetivos, de nuevos modelos de gestión y de nuevos instrumentos, sistemas, subsistemas, niveles y procesos que garanticen servicios públicos de calidad en el que el rol de las personas sea activo y permanente, fortaleciendo la institucionalidad, la participación ciudadana y asumiendo competencias como es el caso de Cuenca en materia de la movilidad, tránsito y transporte.

Por lo tanto, estudiar este caso luego de la aprobación de la Constitución del 2008 y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el 2010, constituye una oportunidad académica que permite al sector universitario y de la

investigación interesados en este tema revisar de manera sistematizada lo que constituyó el primer proceso de implementación de un modelo de gestión integral de la movilidad en una ciudad ecuatoriana; aspiramos que esta investigación sea un aporte a la reflexión sobre este tema que ha sido planteado como prioritario desde diferentes instituciones de carácter nacional e internacional.

Al mismo tiempo, esta investigación representa un aporte en lo social para todos aquellos sectores relacionados con la temática, en especial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, desde la perspectiva de la implementación de un modelo de gestión que se concrete en acciones de planificación y políticas públicas dictadas por el gobierno local en esta materia. Y constituye además, un aporte social, desde una perspectiva más ciudadana que procura la garantización de un derecho como es el servicio de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

Finalmente, el presente trabajo de investigación aportará el análisis de una amplia evidencia empírica que ha permitido y permitirá a la ciudad definir políticas que tienen la obligación de ser sostenidas en el tiempo y evaluadas de manera permanente, con el objetivo de lograr mejorar el servicio público de la movilidad y la calidad de vida de las personas que viven en esta ciudad.





## INTRODUCCIÓN

### *Descripción y presentación del caso*

A partir de la segunda mitad del siglo XX observamos en el mundo, incluida América Latina un proceso acelerado de urbanización de nuestras sociedades con el consecuente incremento del número, tamaño y habitantes que viven en las ciudades. Con este crecimiento afloraron una serie de problemas y conflictos que se han convertido en las prioridades a resolver por las ciudades, municipios, directivos y la sociedad en general.

Hoy en día, la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial de los ciudadanos, en conjunto con la seguridad y convivencia ciudadana, y el desarrollo económico y el empleo aparecen en la agenda de todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador al igual que en la mayoría de gobiernos locales de la región latinoamericana o del resto del mundo. En consecuencia, existe un consenso generalizado sobre la importancia que tiene la movilidad para la ciudad y sus ciudadanos, constituyéndose, por tanto, en uno de los principales retos de las ciudades contemporáneas.

Por lo tanto, la ciudad de Cuenca en Ecuador no es una excepción; hemos visto cómo de manera progresiva desde inicios de la década de los noventa, se han presentado en esta ciudad, algunas consecuencias negativas en materia de movilidad, entre las que se encuentran: un sistema de transporte público con un funcionamiento de regular a deficiente; la ausencia de un sistema de transporte masivo y de calidad que se convierta en la columna vertebral de un sistema integrado; la falta de estudios en general y, en especial, de ingeniería vial y de tránsito; la ausencia de identificación, planificación y solución de los problemas en arterias viales conflictivas y peligrosas; la inexistente política vial y casi ninguna implementación de proyectos de movilidad alternativa o no motorizada, así como de veredas que faciliten la circulación peatonal amplias, en buen estado y señalizadas; y la ausencia de una cultura ciudadana de respeto mutuo entre peatones, ciclistas, motociclistas y conductores de vehículos.

El transporte público ha funcionado de manera regular con algunas deficiencias que se han ido expresando en estos años como: la superposición y solapamiento de rutas en especial en el centro histórico, causando tráfico y contaminación ambiental y acústica; la ineficiencia operativa con altos costos financieros de funcionamiento; la inseguridad,

inaccesibilidad y poca confortabilidad para el usuario; y los problemas de cobertura, fundamentalmente en el sector periurbano y rural. Lo que ha obligado al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de la ciudad de Cuenca, entre los años 1999 y 2014, a impulsar estudios, proyectos y acciones que se adecuen a los tiempos y a la demanda creciente de los ciudadanos de un sistema eficiente, de calidad, confortable, que no contamine y que sea accesible con carácter universal.

En lo que se refiere al actual sistema vial de Cuenca, éste tiene varias vulnerabilidades, siendo la principal, la generada por el rápido crecimiento de la ciudad versus una planificación territorial más lenta. En varios sectores, se observa una expansión desordenada y sin arterias viales que faciliten y prevean el futuro de la movilidad. A pesar de los esfuerzos institucionales, que vamos a observar en esta investigación, no podemos negar que el crecimiento en ciertos sectores rebasó este instrumento básico de la gestión de una ciudad, el sistema vial existente está caracterizado por una infraestructura que ha privilegiado a los vehículos motorizados, lo cual implica una serie de conflictos de carácter vital y ambiental para la ciudad de Cuenca.

Es evidente, el triunfo del vehículo sobre otras formas de transporte, lo que ha afectado al espacio público del peatón. La tendencia fue hacer veredas pequeñas y vías lo más amplias posibles a pesar de las limitaciones físicas en algunos lugares de la ciudad, perjudicando la implementación de una red peatonal con señalización, accesibilidad, seguridad y confortabilidad para quienes apuestan por caminar a la hora de trasladarse de un punto a otro de la ciudad. De todas formas, a partir del año 2010 se ha implementado un sistema constructivo de veredas que cumple con ciertas características que facilitan la movilidad peatonal en el marco de los principios de la movilidad sostenible y accesibilidad.

De igual manera, poco se ha avanzado en la constitución de una red de ciclovías debidamente articuladas y radiales que conecten los barrios con el centro histórico, optimizando las sendas de uso compartido a lo largo de los ríos que cruzan Cuenca. La movilidad no motorizada o alternativa tiene muchas posibilidades en una ciudad como la nuestra y seguramente se convertirá en una forma popular y utilizada si se ejecuta la planificación realizada en el año 2011.

Todos estos factores en su conjunto pesan en la situación de la movilidad de

Cuenca, poniendo de manifiesto la ausencia, y al mismo tiempo, la necesidad de un sistema integrado de transporte que permita tener un servicio regular, eficiente y cómodo para los usuarios; así como una cultura ciudadana en la que el respeto mutuo entre peatones, ciclistas, motociclistas y conductores de vehículos sea una constante, y no una excepción.

Sin embargo, a pesar de estas carencias, conviene señalar que en Cuenca se han dado pasos importantes en esta materia, y fundamentalmente, luego de la aprobación de la Constitución en la ciudad de Montecristi, provincia de Manabí en el año 2008 que establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADs Municipales), la planificación, regulación control del tránsito y el transporte en las ciudades.

En este contexto, es que resulta importante, no sólo para Cuenca, sino para el país en su conjunto, estudiar todo aquello que tenga relación con esta materia y con el proceso de descentralización que impulsó Cuenca a lo largo de estos años, en primera instancia de manera discrecional desde el año 1999 con avances y retrocesos, y de manera reglada y obligatoria desde el año 2008-2009 con la vigencia de un marco legal que dispone asumir con plenitud esta competencia. Consecuentemente, a quien corresponde liderar y resolver los problemas que suscita la movilidad, es a los gobiernos municipales que deberán planificar, regular y controlar el tránsito, transporte y seguridad vial, ya sea de manera individual o mancomunada como lo permite la ley, y son éstos los que deberán desarrollar un modelo de gestión que les permita abordar eficientemente este tema.

### ***El problema de investigación***

Por lo tanto, resulta trascendente entender: ¿Cuál es el modelo de gestión de la movilidad impulsado en Cuenca en el período 1999-2014?; ¿cuáles son los elementos que sostienen este modelo como válido?; y ¿de qué manera y en qué medida el nuevo modelo de gestión que se ha implementado en Cuenca entre 1999 y el 2014 en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial ha sentado bases sólidas de lo que se constituirá la movilidad sostenible en el cantón?

El análisis se realizará en tres partes, con sus respectivos capítulos combinando una reflexión teórica - práctica que sustenta lo realizado y además proyecta lo que se debe hacer en una ciudad de las características de la nuestra. Asimismo, el análisis empírico o

de caso, va más allá de la movilidad y su modelo de gestión, contextualizando el entorno en el que se desenvuelven las ciudades, garantizando el derecho de los ciudadanos a la ciudad y reflexionando sobre cómo Cuenca ha garantizado esos derechos, y se añade además, una reflexión teórica y de caso sobre los modelo de gestión pública y el modelo implementado en Cuenca que ha permitido abordar desde lo estratégico, lo relacionado con nuestro tema de estudio.

### ***Justificación del estudio de caso***

Como hemos dicho, el estudio de caso en esta investigaciones el modelo de gestión de la movilidad implementado en Cuenca, ciudad intermedia por excelencia en la escala y tamaño de las ciudades ecuatorianas, tanto por su población de más de 550.000 mil habitantes como por su influencia en la provisión de bienes y servicios a otras ciudades y parroquias de la región que hace que mucha gente se desplace a diario hacia y desde Cuenca. En nuestra ciudad se dan una serie de intercambios económicos, sociales, educativos, culturales y también político-institucionales, que la convierten en el eje principal o uno de los más importante para el desarrollo del sur del Ecuador.

Por lo tanto, esta investigación es importante por el rol estratégico e histórico de Cuenca que reivindica un modelo de desarrollo endógeno fundamentado en su propio esfuerzo y capacidad al haber asumido competencias que en la mayoría de casos en el territorio ecuatoriano ha ejercido el Gobierno Central. Nuestra ciudad, frente al aislamiento al que se vio sometido producto de una suerte de centralismo o en el mejor de los casos bicentralismo de las dos principales ciudades ecuatorianas, Quito y Guayaquil, tomó la decisión de impulsar un modelo de desarrollo propio que ha caracterizado por décadas a Cuenca y la gestión municipal. Este modelo, en varios momentos dependiendo de las autoridades de turno y de la coyuntura local, identificó las potencialidades estratégicas y territoriales del cantón, y en mayor o menor medida, diseñó una serie de acciones que se han impulsado de manera sostenida a lo largo de las últimas décadas. El modelo se caracteriza por la voluntad permanente de sus ciudadanos de innovar y asumir responsabilidades que les permitan lograr mejores condiciones de vida para la mayoría de cuencanos y cuencanas, por lo que no resulta extraño que Cuenca se haya convertido en pionera en una u otra materia relacionada con el desarrollo de las ciudades del Ecuador.

En este contexto, cuando nos referimos al tránsito y el transporte, podemos decir que Cuenca y Quito se convirtieron en las primeras ciudades en el año 1999 en asumir la planificación y regulación de esta competencia, y es el año 2010 Cuenca se constituye en la primera ciudad del país en haber asumido en su totalidad la competencia desde una perspectiva más amplia y moderna; esto es, la movilidad, el tránsito, el transporte público y la seguridad vial que supera las concepciones tradicionales en esta materia. De esta forma y sumando una serie de medidas que se corresponden a políticas públicas diseñadas desde la planificación ratifica la condición vanguardista de Cuenca, más cuando en el corto plazo se estima que se constituirá en la primera ciudad del país en contar con un sistema de transporte público masivo de carácter ferroviario como lo es el tranvía, denominado “Tranvía de los Cuatro Ríos” que será la columna vertebral de un sistema integrado de transporte intermodal bajo los principios de la movilidad sostenible.

Es decir, Cuenca se ha preocupado desde hace años, con mayor o menor intensidad, dependiendo del gobierno de turno y su visión política e ideológica, en dar respuestas planificadas a la problemática relacionada con este importante ámbito de la ciudad, más allá de una relación con inconvenientes y niveles de coordinación meramente formales entre el municipio y la policía de tránsito, lo que hizo imprescindible asumir la competencia en su totalidad, sobre todo cuando en el año 2008, se convirtió en un mandato de carácter constitucional. Consecuentemente, el ejercicio de la competencia de la planificación y regulación del tránsito y el transporte entre 1999 y 2010 fue en gran medida producto de la presión ejercida por la autoridad local sobre el gobierno nacional, perjudicando al ciudadano con un servicio deficiente y de mala calidad, fundamentalmente en materia de control. El personal destinado por la policía nacional no conocía el territorio del cantón, resultaba insuficiente en número para atender las necesidades, y no contaba con el equipamiento necesario para cumplir con su labor, lo que en su conjunto constituyó, la razón principal para acelerar el proceso de asunción de la competencia que se inició en el año 2010.

La decisión de asumir la competencia integral de la movilidad para brindar un mejor servicio a la colectividad, tuvo tres implicaciones básicas: la primera, relacionada con la necesidad de aprobar nuevos instrumentos de carácter legal, así como, de reformar aquellas ordenanzas vigentes en el cantón, adecuándolas a la normativa constitucional y legal; la segunda, la obligación de la ciudad de implementar nuevos instrumentos de gestión local que visibilizaran y potencializaran la institucionalidad encargada de la

movilidad, permitiéndole conseguir los objetivos planteados en la planificación estratégica y territorial producto de una amplia participación ciudadana; y la tercera, la implicación política que representó la responsabilidad de tomar la decisión de asumir todas las competencias, que este caso coincidió con el ejercicio de la Alcaldía de Cuenca por el partido Alianza País, y que yo asumí como alcalde entre el año 2009 y el 2014.

En consecuencia, el estudio de caso es parte central de la investigación que tiene como complemento la comprensión de cómo los gobiernos locales deben garantizar el derechos de sus ciudadanos a la ciudad, en el marco de un intenso proceso de globalización que exige definir mecanismos o estrategias de inserción en este conjunto de procesos multidimensionales, a través de la planificación integral y participativa, de servicios públicos eficientes y de calidad, de la lucha contra la pobreza e inequidad y del desarrollo económico con igualdad de oportunidades y empleo.

De igual manera, las ciudades en la globalización requieren de nuevos modelos de gestión que garanticen servicios públicos de calidad en el que el rol de las personas sea activo y permanente, fortaleciendo la institucionalidad y asumiendo competencias como es el caso de Cuenca en materia de la movilidad, tránsito y transporte. Asimismo, esta tesis se constituye en un aporte a la investigación, porque analiza los aspectos claves sobre la gestión pública, inicialmente desde un ámbito más teórico y conceptual, mirando las tendencias a escala mundial, para luego analizar el modelo de Cuenca, sus instrumentos, sistemas, subsistemas, niveles, procesos e instrumentos. Así como, el nuevo diseño orgánico funcional que da un énfasis especial a la movilidad.

Por lo tanto, estudiar este caso, luego de la aprobación de la Constitución del 2008 y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el 2010, constituye una oportunidad académica que permitirá al sector universitario y de la investigación interesados en este tema, revisar de manera sistematizada lo que constituyó el primer proceso de implementación de un modelo de gestión de la movilidad en una ciudad ecuatoriana; aspiramos que esta investigación sea un aporte a la reflexión sobre este tema planteado desde diferentes instituciones como ONU-Habitat, la Unión Europea y la Comisión, y el propio Gobierno Nacional de la República del Ecuador, así como por varios autores como Javier Campos, María del Pilar Socorro, Carme Miralles-Guasch, Carlos Felipe Pardo y Lloyd Wright o por los estudios realizados por el Gobierno Autónomo Descentralizado con Padeco Co. Ltd., Chodai Co. Ltd. y Transcraft Transport

Engineering Consultants, ETS Euskal Trenbi de Sarea – Red Ferroviaria Vasca y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca del año 2013. Al mismo tiempo, esta investigación representa un aporte en lo social para todos aquellos sectores relacionados con la temática, en especial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, desde la perspectiva de la implementación de un modelo de gestión que se concrete en acciones de planificación y políticas públicas dictadas por el gobierno local en esta materia. Y finalmente, se constituye en un aporte social desde una perspectiva más ciudadana que procura poder garantizar un derecho como es el servicio de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

En definitiva, este trabajo aporta una amplia evidencia empírica que ha permitido a la ciudad definir políticas que tienen la obligación de ser sostenidas en el tiempo y evaluadas de manera permanente, con el objetivo de lograr mejorar el servicio público de la movilidad y la calidad de vida de las personas que viven en esta ciudad.

### ***Delimitación temporal***

Este trabajo de investigación abarca el período comprendido entre el año 1999 y el 2014, aunque por razones investigativas, lo sub-dividimos en dos periodos: El primero, que va de 1999 al 2008 considerando como punto de partida, la resolución dictada por el Gobierno Nacional de entregar las competencias solicitadas por el Municipio de Cuenca en materia de planificación y regulación del tránsito y transporte; y el segundo, desde el año 2008 al 2014, en el que el referente es la aprobación de la Constitución de la República que define como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la planificación, regulación y control de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial, y que coincide además con la aceptación generalizada en todas las ciudades de la importancia de resolver los dilemas de la movilidad como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo, en el marco de más democracia, expresada a través de la inclusión de una serie de mecanismos de participación ciudadana.

En consecuencia, en el desarrollo de esta tesis, analizaremos las acciones legales, administrativas y operativas que se dieron en esta materia, en el marco de un modelo discrecional de descentralización (1999-2008) que no definía con claridad los alcances de la competencia entregada a Cuenca y a otros municipios del país; así como también



reflexionaremos sobre la implementación de un modelo de descentralización riguroso y ordenado (2008-2014) aprobado con la Constitución del año 2008, que además promovió un conjunto de reformas en la institucionalidad municipal que inició en diciembre del 2009 con la primera reforma al orgánico funcional que creó una Secretaría de Movilidad situando al tema como uno de los principales en la agenda política y de gestión de Cuenca. Concluimos el análisis en mayo del 2014, fecha en la que se da un cambio de administración municipal producto de un proceso electoral que se llevó a cabo en febrero del mismo año.

### ***Las preguntas de la investigación***

Esta tesis parte de la premisa de que todas las ciudades, en mayor o menor medida, tienen problemas en la movilidad, tránsito y transporte, constituyéndose en uno de los principales temas a resolver en la gestión de un cantón que tiene la obligación de asumir y aplicar conceptos distintos a los tradicionales que se utilizaban en las décadas de los años setenta, ochenta, noventa, incluso a inicios del siglo XXI. Hoy se habla de una movilidad sostenible y de la necesidad de armonizar los distintos sistemas en una ciudad, bajo principios de integración e inter-modalidad.

Por lo tanto, es en éste contexto que las ciudades contemporáneas analizan la implementación de una serie de políticas públicas que permitan consolidar una transformación en esta materia, complementando con conceptos de planificación y ejecución participativa, a través de nuevos modelos de gestión pública que buscan la eficiencia en la prestación de un bien o servicio público y la participación ciudadana en todo el proceso.

Sin embargo, como lo habíamos dicho, Cuenca no es la excepción respecto del conjunto de problemas y dificultades que en esta materia afrontan los Gobiernos Autónomos Municipales del país, a pesar de los avances que se han podido observaren el período de estudio que hemos definido. En su momento se requería y, por supuesto, se requiere de un proceso que consolide definitivamente, la ruta a seguir en este tema, tal como se desprende de las acciones y políticas implementadas entre el año 2009 y el 2014. El crecimiento de la población del cantón, la ampliación de la huella urbana con dificultades en la planificación, el incremento indiscriminado del parque automotor, las bajas tasas de ocupación vehicular, la ausencia de un modelo intermodal que integre un

sistema de transporte público masivo con el convencional, con una red de ciclovías y un sistema de bicicleta pública, y una red de circulación peatonal que garantice la seguridad del ciudadano, la deficiencia en la infraestructura vial que facilite la circulación vehicular, sobre todo en ciertos sectores de la ciudad, la ausencia de un entendimiento integral de las nuevas formas de la movilidad, acompañado de patrones de respeto, consideración y armonía, que redunden en una nueva cultura ciudadana de la Movilidad, son entre otras, las razones de la implementación, de un nuevo modelo de gestión de la administración pública municipal de Cuenca, y en especial de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

Por lo que, esta investigación se centra en analizar y comprender los pasos que se dieron en la ciudad de Cuenca, para construir un modelo de movilidad sostenible en el marco de un mundo globalizado que obliga a las ciudades a identificar sus objetivos estratégicos de desarrollo, comprendiendo el rol transcendental que tienen los gobiernos locales y su institucionalidad en esta tarea.

Luego, si se pretende transformar una ciudad, se debe trabajar con un modelo de gestión que tenga como punto de partida un sistema de planificación estratégica y de ordenamiento territorial participativo, lo que obligó a desarrollar una estructura orgánica que abordara los principales temas a resolver en Cuenca, desde una institucionalidad fuerte, legítima y profesional. Y finalmente, en el marco de estos cambios, analizar los principales elementos en la competencia de la movilidad, tránsito y transporte, no sólo desde la perspectiva técnica de la materia, sino desde lo socioeconómico, cultural y ambiental, que nos lleva a reflexionar sobre la importancia del proceso de descentralización, que otorgó las competencias plenas a la ciudad de Cuenca.

Por lo expuesto, la preguntas que orientaron la investigación fueron: ¿El modelo de gestión de la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial implementado en la ciudad de Cuenca entre 1999 y el 2014 cumple con los principios establecidos para la búsqueda de una movilidad sostenible?; ¿cuáles fueron los pasos más importantes en el proceso de construcción del modelo de gestión de la movilidad en la ciudad de Cuenca?; ¿se requería un nuevo modelo de gestión pública para esta corporación municipal que visibilice la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial?; y, ¿se diseñó una estrategia de desarrollo que permitiera insertarse a la ciudad en un mundo global de grandes transformaciones?

## ***Objetivos de la investigación***

El objetivo general de esta investigación es conocer los componentes claves del modelo de gestión de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial diseñado e implementado en Cuenca, en el periodo 1999-2014.

En cuanto a los objetivos específicos, éstos serían:

- Conocer los elementos fundamentales del derecho a la ciudad en un mundo globalizado e interdependiente;
- Analizar los principales elementos del desarrollo de Cuenca en el marco de la globalización;
- Analizar si el modelo de gestión de la movilidad de Cuenca cumple con los principios establecidos por la movilidad sostenible;
- Describir y analizar los pasos más importantes en la construcción del modelo de gestión de la movilidad en Cuenca;
- Reflexionar sobre los nuevos modelos de gestión pública implementados en Cuenca para la Corporación Municipal en términos generales y para la movilidad de forma particular;
- Detallar el proceso de descentralización en materia de movilidad que desarrolló en Cuenca;
- Analizar la transformación legal vivida a nivel nacional y local en esta materia; y,
- Analizar el proceso de transformación y fortalecimiento institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

## ***Hipótesis y variables***

La hipótesis de esta tesis es que entre 1999 y 2014 y, en especial, a partir del año 2009, se han implementado una serie de transformaciones legales, institucionales y técnicas en materia de movilidad, que han permitido a la ciudad de Cuenca dar los primeros pasos para la implementación de la modelo de movilidad sostenible y de un sistema integrado de transporte en el Cantón.

Lo dicho se fundamenta en primer lugar en haber asumido la competencia plena,

de planificar, regular y controlar luego del proceso de descentralización que se llevó a cabo entre el gobierno nacional y el local, lo que representó un hito a nivel nacional; segundo, en el proceso de creación y fortalecimiento de una institucionalidad fuerte y especializada en esta materia, que permite y permitirá ejercer con eficiencia las competencias que le corresponden al Gobierno Autónomo en el marco de una planificación participativa y de un nuevo modelo de gestión; y en tercer lugar, en una profunda transformación legal que garantiza y legitima todo tipo de intervención de la corporación municipal.

Por lo tanto, las variables en esta investigación serán: el análisis del modelo de desarrollo de la ciudad en el marco del conjunto de transformaciones mundiales, denominadas “globalización”; el modelo de gestión pública de Cuenca y en especial en materia de movilidad, tránsito y transporte en el marco de las nuevas tendencias mundiales; el proceso de transformación jurídica nacional y local en el marco de la descentralización en el Ecuador; y la transformación y fortalecimiento institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca en la materia objeto de nuestro análisis.

### ***Método de investigación***

En esta investigación se ha empleado una estrategia mixta (cualitativa-cuantitativa) a partir de un estudio de caso. Para Jiménez Chaves este es un método que permite muy ricos resultados que sirven como precedentes para futuros casos iguales o similares, dando así un panorama de la realidad investigada o de un fenómeno objeto de estudio en su contexto real, utilizando múltiples fuentes de evidencia. El estudio de caso es uno de los métodos más apropiados para aprender la realidad de una situación, en los que se requiere explicar relaciones causales complejas, realizar descripciones de perfil detallado, generar teorías o aceptar posturas teóricas exploratorias o explicativas, analizar procesos de cambio longitudinales y estudiar un fenómeno que sea, esencialmente, ambiguo, complejo e incierto. Por lo tanto, dice la autora existen tres razones por las que la investigación mediante estudios de caso es un modo de investigación viable: el investigador puede estudiar el fenómeno objetivo, permite responder el cómo y el porqué,

y es un tema poco desarrollado o sin ningún estudio<sup>1</sup>.

En esta misma línea, Yin (citado por Martínez Carazo) considera el método de estudio de caso es apropiado para temas que se consideran nuevos y tienen los siguientes rasgos distintivos: examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes; se utilizan múltiples fuentes de datos; y, pueden estudiarse tanto un caso único como múltiples casos<sup>2</sup>.

Ahora bien, para Barrat (citado por Jiménez Chaves), el uso de estudios de caso se corresponde a una lógica de razonamiento científico y diferencia los estudios de caso inductivos de los deductivos. Los primeros, tienen por objetivo ampliar, desarrollar o construir teoría, porque la teoría existente es incompleta; y los deductivos utilizan la teoría existente para investigar un fenómeno enfocado probando o no la validez de la teoría existente<sup>3</sup> que es precisamente lo que hacemos en el desarrollo de esta tesis.

De igual manera, en esta investigación se cumple con los planteado por Jiménez Chaves respecto de las fases para desarrollar el método, esto es: la selección y definición del caso identificando los ámbitos en los que es relevante el estudio, las fuentes de información<sup>4</sup>, el problema y los objetivos de investigación; la elaboración de una lista de preguntas que identifiquen el problema, que nos guíen en la investigación; la localización de las fuentes de datos; el análisis e interpretación; y la elaboración del informe o tesis, que debe ser cronológica, con descripción de los asuntos más relevantes<sup>5</sup>.

Por lo tanto, de acuerdo a Martínez el estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo

---

<sup>1</sup> JIMÉNEZ CHAVES, VIVIANA (2012): “El Estudio de caso y su implementación en la investigación” en *Revista de Investigación de Ciencias Sociales*, Vol. 8 no. 1, julio 2012, pág. 142.

<sup>2</sup> MARTÍNEZ CARAZO, PIEDAD CRISTINA: “El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de investigación científica”, en *Revista Pensamiento y Gestión*, No. 20, Julio 2006, pág. 11.

<sup>3</sup> JIMÉNEZ CHAVES, VIVIANA (2012): op. cit, pág. 144.

<sup>4</sup> Para Martínez Carazo en el método de estudio de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos. MARTÍNEZ CARAZO, PIEDAD CRISTINA: op. cit, pág. 1.

<sup>5</sup> JIMÉNEZ CHAVES, VIVIANA: op cit, pág. 146.

científico determinado<sup>6</sup>.

Stake, en la misma línea de lo planteado en párrafos anteriores, sostiene que los estudios de caso abarcan la complejidad de un caso particular, tienen un interés especial en sí mismo. Es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importante,<sup>7</sup> criterios con los que comparto plenamente y es por eso que optamos por su utilización.

En consecuencia, luego de este breve fundamento teórico, podemos decir que esta tesis cobra especial interés al convertirse en un referente nacional de la descentralización, de las políticas públicas y de los modelos de gestión de la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial. La metodología de estudio de caso nos permite reflexionar sobre los hechos y decisiones tomadas en esta materia, a lo largo del periodo 1999 al 2014 y, sobre todo, concluir sobre su impacto en la ciudad de Cuenca.

El estudio de caso se combina con mecanismos de obtención de la información: primero, la recopilación de bibliografía relacionada con los temas y capítulos de la tesis, tanto de manera presencial como de manera virtual en aquellas bibliotecas que cuentan con un portal web. Segundo, analizar fuentes como la legislación nacional y local, declaraciones, documentos, estudios, informes, planes, programas y proyectos del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. Y tercero, la sistematización cronológica producto de mi propia experiencia como Concejal, Vicealcalde y Alcalde de la ciudad entre el 2007 a 2014.

### ***Estructura: Partes y Capítulos***

Esta investigación “El desarrollo y la gestión de la Movilidad, el Tránsito y el Transporte en Cuenca” se divide en tres partes de dos capítulos las dos primeras y de un capítulo la tercera parte, en las que se combina un análisis teórico con el estudio del caso de Cuenca, lo que nos permite abordar los temas con mayor fundamento y líneas argumentales. Por lo tanto, nos focalizamos en tres componentes o partes: primero, en la necesidad de que las ciudades y, en concreto, Cuenca comprenda que es necesario diseñar un modelo de desarrollo adecuándonos a un mundo en permanente transformación producto de la globalización; en segundo lugar, en que enfrentar los retos de la actualidad,

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ CARAZO, PIEDAD CRISTINA: op. cit, pág. 188.

<sup>7</sup> STAKE, ROBERT E. (1999): *Investigación con estudio de casos*, Ediciones Morata, Madrid, pág. 11.

requieren de un nuevo modelo de gestión, con una mirada estratégica y territorial en el que la participación ciudadana sea permanente y en todo espacio; y tercero, que el caso de Cuenca en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial, es exitoso y lo será en tanto y en cuanto se cumpla con rigurosidad y capacidad el ejercicio de las competencias descentralizadas y se gestione la institucionalidad de la Corporación Municipal con eficiencia, eficacia, transparencia, honestidad y responsabilidad.

A continuación, detallamos las partes y capítulos de esta tesis:

En la primera parte, se analiza de manera integral, lo que hemos denominado “el derecho a la ciudad en la globalización”, partiendo en el capítulo I con una amplia reflexión sobre lo que constituye la globalización, tanto desde la perspectiva histórica como la de un conjunto de procesos con varias consecuencias que se expresan en las ciudades tales como: el desarrollo tecnológico; la apertura comercial; la apertura y el capital financiero; el desarrollo del sector empresarial tanto a nivel transnacional como local; el rol de los organismos internacionales; y los movimientos migratorios. Todo esto resulta vital, a la hora de comprender el entorno mundial en el que desarrollan y buscan insertarse las ciudades contemporáneas.

En el segundo capítulo de esta primera parte, nos centramos más en un enfoque y perspectiva de ciudad en el contexto de la globalización, definiendo sus principales problemas, el abordaje desde lo local ante las transformaciones mundiales y las perspectivas que se discuten a nivel mundial. Para luego, estudiar el caso de Cuenca y su inserción en el mundo de la globalización desde cuatro perspectivas: la planificación territorial y la sostenibilidad urbana; los servicios públicos, la pobreza e inequidad y el desarrollo económico y el empleo, asuntos que tienen que ver de manera transversal con el tema principal de nuestra tesis, la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial.

En la segunda parte, “La Administración y gestión pública en las ciudades globalizadas” se analiza en el capítulo III, todo lo relacionado desde una perspectiva teórica con la gestión pública, desde su definición, pasando por las características y principios, así como la evolución misma de este importante concepto. Se incluye además, una reflexión sobre los objetivos de la gestión pública que tienen que ver con: la garantía de los derechos, la aplicación de políticas redistributivas, y la consecuente equidad y

reducción de la pobreza. Asimismo, se abordan las diferentes tendencias de la gestión pública que se expresan en las privatizaciones, las alianzas públicos-privadas y la nueva gestión pública y sus elementos. Es importante esta reflexión teórica, ya que nos permite saber, la tendencia mundial en este ámbito y comprender con más certeza, lo que representa el nuevo modelo de gestión de Cuenca.

En el capítulo IV, luego de la reflexión teórica del capítulo III, profundizamos en el caso de Cuenca, “buen gobierno y el modelo de gestión”, asunto que resulta de enorme importancia, porque nos permite conocer aquellos elementos fundamentales para el modelo que son: la planificación que incluye diagnóstico, la vocación, los objetivos estratégicos y específicos, y la propuesta de desarrollo del cantón. Aquí, se considerará la participación ciudadana como un elemento fundamental y transversal, no solo a la hora de planificar, sino de dar seguimiento y evaluar la ejecución del plan.

A continuación, abordamos un criterio generalizado a nivel internacional, que es el que todo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debe estar acompañado por un modelo de gestión pública que es precisamente lo que se analiza en este capítulo, sus líneas generales, su definición y los escenarios. La estructura del modelo integrado por subsistemas, niveles, procesos claves e instancias que son descritos con bastante claridad. Y se concluye, con el análisis de la nueva estructura orgánica que diseña el manejo integral de la corporación municipal y que define con claridad las instancias e instituciones que gestionarán la movilidad, el tránsito, transporte y seguridad vial. Es importante esta investigación y reflexión sobre el modelo de gestión, ya que éste es el motor de la ejecución del plan y de la concreción de los objetivos planteados estratégicamente.

Y en la parte III “La Descentralización y la Transformación institucional en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial en el cantón de Cuenca” lo hacemos en un capítulo en el que se inicia analizando la situación actual de la movilidad y los nuevos paradigmas para luego detallar y definir las competencias de planificación, regulación y control de la movilidad, tránsito y transporte no solo desde una perspectiva técnica del tránsito y transporte, sino desde un enfoque socioeconómico, cultural y ambiental. El estudio de caso aborda además, el proceso de descentralización de la competencia en el marco de una nueva Constitución y normativa que desarrolla a profundidad y con claridad los pasos a seguir en este proceso; así como analiza, la



evolución y la reforma de la normativa local buscando garantizar el ejercicio pleno de la competencia como la prestación eficiente de los servicios públicos en este ámbito.

A continuación, se analiza toda la reforma y transformación institucional que vivió Cuenca, con especial énfasis en la planificación de la movilidad y en el concepto de movilidad sostenible; así como en los cambios en materia de regulación y de control. En lo relacionado con la transformación institucional, se incluye la creación de instancias de máxima jerarquía como la Secretaría de Movilidad, la Dirección Municipal de Tránsito y Transporte, y la Empresa Pública de Movilidad de Cuenca – EMOV EP que merece un análisis particular y que lo desarrollamos en este capítulo.

Y para terminar, proponemos una conclusión que además de repasar los principales hallazgos, problemas y perspectivas de la movilidad, propone las líneas base de una movilidad sostenible y de los Sistemas Integrados de Transporte Intermodales, incluyendo la necesaria transformación cultural que debe sufrir una sociedad en este ámbito.

# **DESARROLLO Y GESTION DE LA MOVILIDAD, EL TRANSITO Y TRANSPORTE EN CUENCA (1999-2014)**

## **PARTE I**

### **CAPITULO 1. DERECHO A LA CIUDAD EN LA “GLOBALIZACIÓN”**

#### **1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN**

Las últimas décadas han sido el escenario de grandes transformaciones en el mundo y en la vida de los seres humanos desde varias perspectivas: económica, política, social, cultural y ambiental. La consolidación del modelo capitalista ha implicado una profunda transformación económico-financiera en la que la revolución tecnológica y científica se ha constituido en eje fundamental de este cambio. Esta transformación mundial ha sido llamada “globalización”, mutación según algunos, más o menos medible, que como tal hecho objetivo puede convertirse en objeto de análisis científico.<sup>8</sup> Por lo tanto, es imprescindible revisar y aclarar algunos conceptos que nos permita con claridad saber y conocer lo que se entiende por globalización,<sup>9</sup> entorno en el que desarrollan las ciudades y el ser humano como tal.

##### **1.1.1. Globalización como proceso histórico**

Frente a la disyuntiva, si considerar a la globalización como una ideología o un proceso o conjunto de procesos es pertinente observar este fenómeno desde una perspectiva histórica. Para Salvador Arias, la globalización no es un proceso nuevo, lo observamos, desde la Edad Media en la que los comerciantes buscaban la manera de vender y comprar más lejos, y bajo esta dinámica de la oferta, las globalizaciones han estado relacionadas con los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones,

---

<sup>8</sup>MARTINEZ PEINADO, JAVIER (1999): *El capitalismo global: límites al desarrollo y a la cooperación*, Editorial Icaria, Barcelona, pág. 23.

<sup>9</sup> La definición de la globalización está intensamente relacionada con dos términos que vale la pena tener en cuenta: Primero, la desregulación considerada como aquella tendencia a terminar con normas, leyes o medidas que “obstaculizaban” las relaciones económicas; y segundo, la mundialización que no es más, que la creciente interdependencia de las economías nacionales a grandes intercambios financieros, comerciales y hasta humanos.

los modelos de producción y generación de nuevos productos.<sup>10</sup> El escritor Jorge Semprún dice, que prefiere no remontarse al descubrimiento de América en 1492 como lo han hecho otros autores<sup>11</sup>, sino al siglo XIX, y cita a Marx, afirmando que él fue uno de los primeros en visualizar los procesos de globalización, al exponer sobre la novedad que implicaba la industrialización del mundo, la difusión de las técnicas de producción y lo que él llama, la estrechez nacional provocada por el establecimiento del mercado mundial. En diciembre de 1858, en una carta excepcional dirigida a Engels, Marx hace el balance de su trabajo (“El Capital”) y señala: “está claro que la burguesía está experimentando un nuevo renacimiento, un nuevo siglo, porque ahora el mercado mundial existe de verdad. Con la apertura de California y de Japón al mercado internacional, la mundialización es un hecho. Por eso, la revolución es inminente”.<sup>12</sup>

Otros autores, como Joaquín Estefanía, sostienen que el primer proceso de globalización se dio entre 1870 y 1914 de manera tan intensa como la actual, en el que se industrializó el norte y el sur se desindustrializó.<sup>13</sup> Es decir, según Guillermo de la Dehesa, el siglo XX comenzó en una situación de integración mundial de los mercados de bienes, servicios, trabajo y capital y, tras décadas siniestras la globalización dio marcha atrás y se produjeron conflictos mundiales y sobrevino la Gran Depresión.<sup>14</sup>

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se da un proceso de acumulación de capital concentrado en los países desarrollados y fundamentalmente en aquéllos que ganaron la contienda bélica, en la que los grandes grupos económicos aceleran su poder y concentración, extendiéndola más allá de sus fronteras debido a lo reducido de sus mercados nacionales o locales. Este proceso generó un enfriamiento de la economía a finales de la década de los sesenta y a principios de los setenta. En la década de los ochenta, gracias al dominio político, económico e ideológico de Estados Unidos,

---

<sup>10</sup> ARIAS, SALVADOR (1997): “Globalización económica y modelo de acumulación”, *Revista Utopías*, Madrid.

<sup>11</sup> Aldo Ferrer sostiene que la globalización es un fenómeno con historia que tiene una antigüedad de cinco siglos, al remontar su inicio a los grandes viajes de la última década del siglo XV. FERRER, ALDO (1998): “América Latina y la globalización”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre de 1998, pág. 155.

<sup>12</sup> SEMPRUN, JORGE (1998): “La globalización como un proceso histórico”, Seminario: Globalización e identidad cultural, Comisión Progreso Global, Rabat, abril de 1998.

<sup>13</sup> ESTEFANIA, JOAQUIN (2000): *Aquí no puede ocurrir: el nuevo espíritu del capitalismo*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 23.

<sup>14</sup> DE LA DEHESA, GUILLERMO (2000): *Comprender la Globalización*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 17.

secundado por el Reino Unido se impone un modelo neoliberal mucho más intensivo en cambios gracias al avance tecnológico y de la información, impulsando una serie de transformaciones, sobre todo en el ámbito económico, a esto podemos considerarlo el segundo proceso de la globalización.

En la última década del siglo XX, en la que se profundiza en las reformas neoliberales, se “descubre” que este proceso no siempre trae consecuencias positivas de la manera que se ha concebido y desarrollado. Se observa, la existencia de “dos globalizaciones”, la de los que tienen recursos y poder, y la de los excluidos, en términos más sencillos, la de los “ganadores y perdedores” que al fin y al cabo desarrollan sus actividades en una globalización llena de “libertades” (las comillas son mías) como defiende Guillermo de la Dehesa<sup>15</sup>. En definitiva, los dos procesos de globalización, el iniciado a finales del XIX y el de mediados del XX, no han sido más que la culminación a escala planetaria del proceso de expansión capitalista<sup>16</sup>, como sostiene José María Vidal Villa, y por ende la actual globalización no es un proceso aislado que se ha desarrollado por sí solo, sino más bien es producto de una serie de transformaciones de diversa índole que se han venido introduciendo en el mundo a lo largo del tiempo y qué como es obvio, han generado convergencias entre los países relativamente desarrollados y ricos, pero han aumentado las diferencias entre éstos y los relativamente pobres.

De todas formas, no se puede creer que el actual proceso de globalización es el final de un proceso histórico al que se dirigirán todas las sociedades y economías del mundo. La incertidumbre respecto del final de este conjunto de transformaciones conducidas bajo un neoliberalismo “salvaje” y que pretende que el mercado regule todas las actividades humanas, constituye la gran incógnita del mundo actual y el reto de la construcción de un modelo que genere nuevas condiciones de desarrollo, no sólo para los países desarrollados sino para el conjunto de países que por una u otra razón de origen interno y externo se encuentran en condiciones de mayor complejidad. Por lo tanto, es en este contexto que las ciudades en el mundo se desenvuelven y que deben insertarse de manera adecuada y eficiente, por lo que es necesario comprender con plenitud las connotaciones de la globalización.

---

<sup>15</sup> Ibídem: pág. 18.

<sup>16</sup> VIDAL VILLA, JOSÉ MARÍA (1998): *Mundialización*, Editorial Icaria, Barcelona, pág. 24.

### 1.1.2. La Globalización como conjunto de procesos

Para muchos autores, la globalización no sólo es un proceso socioeconómico perteneciente al mundo de los fenómenos reales que trataremos con detalle en las próximas páginas, también se incluye en el mundo de las ideologías, y es en este sentido que se la considera como una construcción ideológica que defiende los logros, impulsa las estrategias y difunde las virtudes de la liberalización; a lo que añade Martínez Peinado, que además de valorarla y justificarla, defiende la inevitabilidad y la exhaustividad de la misma, e incluso amenaza con la marginación y autodestrucción a quién se oponga a ella.<sup>17</sup>

Consecuentemente, la ideología de la globalización, según la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, obedece a intereses, enaltece el fundamentalismo del mercado<sup>18</sup>, exalta la libertad de comercio, impulsa el flujo libre de factores de la producción (salvo la mano de obra), propugna el desmantelamiento del Estado, asume la monarquía del capital, promueve el uso de nuevas tecnologías, favorece la homologación de las costumbres y la imitación de las pautas de consumo y fortalece la sociedad consumista.<sup>19</sup> Para el catedrático español Fernando Vallespín es evidente el uso ideológico de la globalización en el enfrentamiento partidista<sup>21</sup>, y así, desde una

---

<sup>17</sup> MARTINEZ PEINADO, JAVIER (1999): op. cit., pág. 26.

<sup>18</sup> Para uno de los inversionistas más conocidos en el mundo, el fundamentalismo del mercado es el responsable de que el sistema capitalista global carezca de solidez y sea insostenible. Este fundamentalismo afirma, se convirtió en la ideología dominante con la llegada al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente. El fundamentalismo del mercado ha entregado las riendas al capital financiero. SOROS, GEORGE (1999): *La crisis del capitalismo global: La sociedad abierta en peligro*, Editorial Debate, Madrid, pág. 134.

En el mismo sentido, Anthony Giddens sostiene, al referirse al fundamentalismo del mercado, que en la ortodoxia neoliberal, dar total libertad a los mercados globales es lógico, porque, como todos los mercados, son mecanismos que resuelven problemas y tienden al equilibrio. Para él, una explicación más convincente de la dinámica de los mercados mundiales sugiere que son las expectativas de las fluctuaciones de los precios, más que los precios en sí, las que impulsan las decisiones, y las expectativas son inducidas habitualmente más por fenómenos psicológicos que por los puramente económicos. Así, las crisis, fluctuaciones erráticas, la repentina afluencia de capital que entra y sale de determinados países y regiones, no son rasgos marginales, sino centrales, de los mercados descontrolados. GIDDENS, ANTHONY (1999): *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 173.

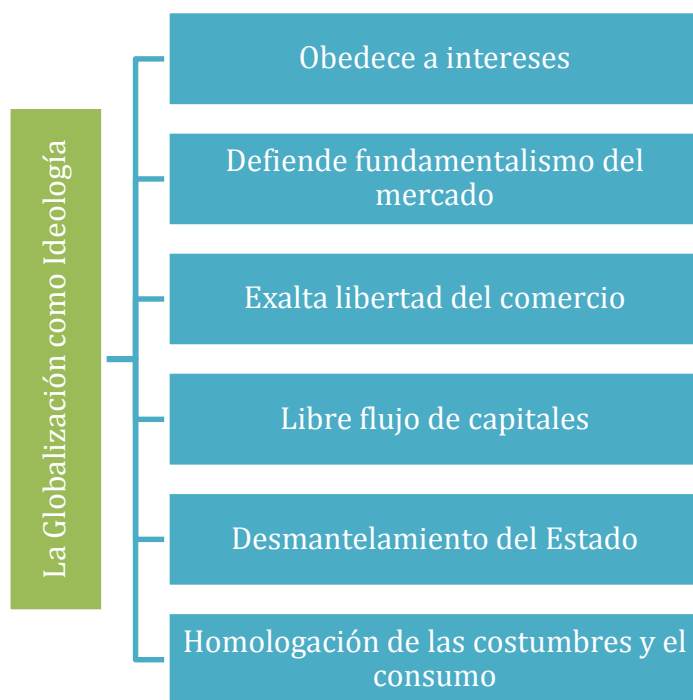
<sup>19</sup> SECRETARÍA PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (2000): "Globalización, inserción e integración: tres grandes desafíos para la región", Junio 2000.

<sup>20</sup> BECK, ULRICH (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 41. Para el autor, la ideología neoliberal impuesta en la globalización se la conoce como globalismo.

<sup>21</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): *El futuro de la política*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 23.

perspectiva de la izquierda tradicional, se percibe a la globalización como “imperialismo” recayendo sobre ella una connotación negativa.<sup>22</sup>

**Cuadro 1. La globalización como ideología**



FUENTE: Elaboración propia.

En la misma línea, para Joaquín Estefanía, la ideología de la globalización constituye lo que se conoce como “pensamiento único” que trata de construir una ideología cerrada, no exclusivamente en lo económico, sino que busca una representación global de una realidad que afirma, en sustancia, que el mercado es el que gobierna y el gobierno quien administra lo que dicta el mercado.<sup>23</sup> Sin embargo, para Oskar Lafontaine, si existiese este pensamiento único, no duraría mucho<sup>24</sup>, a pesar de sus pretensiones en

<sup>22</sup> Ibídem: pág. 24.

<sup>23</sup> ESTEFANIA, JOAQUIN (1997): *Contra el pensamiento único*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 26.

<sup>24</sup> LAFONTAINE, OSKAR (2000): *El corazón late a la izquierda*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 45.

los años noventa de constituirse en la única alternativa. Por lo tanto, la globalización lejos está de ser una ideología y de serlo, menos aún absoluta y única.<sup>25 26 27</sup>

Es así, que encontramos una explicación más efectiva de la globalización considerándola un proceso o conjunto de procesos que han significado para el mundo una serie de transformaciones profundas. Si consideramos a la globalización como un *proceso* es importante seguir lo planteado por Vallespín, que considera que la globalización es evidentemente un logro evolutivo de la sociedad moderna y que ni sus más conspicuos defensores pueden entenderla como algo más que un “proceso” en pleno desarrollo, que admite grados o niveles distintos en este largo camino hacia la creación de una única “sociedad mundial”<sup>28</sup>, meta como es obvio, todavía no hemos alcanzado.

Este proceso en construcción cuya evolución es imposible prever, posee algunas pautas o dimensiones consideradas irreversibles que dificultan el establecimiento de una caracterización específica del fenómeno o conjunto de fenómenos sobre todo cuando éstos han generado grandes diferencias sociales, así para Anthony Giddens, este conjunto de procesos son altamente desiguales y se suceden de manera fragmentaria o contradictoria, dominada por naciones industriales con efectos en todos los países del mundo en diferente medida.<sup>29</sup> Y en este sentido, Joaquín Estefanía dice que la

---

<sup>25</sup> La inexistencia de un solo tipo de globalización es evidente. Una prueba de ello es la conformación de espacios alternativos de reflexión como el Foro Social Mundial, que da una visión distinta a la globalización neoliberal. Este movimiento y todos aquellos que han aportado con una perspectiva alternativa facilita la construcción de alternativas al neoliberalismo mediante el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las relaciones entre organismos e instituciones gubernamentales y no-gubernamentales provenientes de países desarrollados y subdesarrollados.

<sup>26</sup> Para Joaquín Estefanía, el narcótico de la globalización tiene una base, que en nuestras sociedades, refiriéndose a la europea, ya existe demasiado progreso social o derechos sociales. En definitiva, la globalización neoliberal trata que el paradigma de la cohesión social sea sustituido por el del mercado para todo, como lo más eficaz, criterio que difícilmente podría ser sostenido en el caso de América Latina debido al amplio déficit de bienestar social. ESTEFANIA, JOAQUIN (2000): op. cit., pág. 32.

<sup>27</sup> El debate sobre una globalización distinta es cada vez mayor, se han generado nuevos espacios de discusión respecto del conjunto de reformas a introducir, una muestra de ello, constituye el Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre – Brasil, en el que cientos de movimientos sociales de todo el mundo se reúnen para reflexionar lo que esperan de la globalización y lo imprescindible de un cambio por las múltiples consecuencias negativas que ha generado. Para Chomsky, este Foro proporciona una oportunidad sin precedentes para la unión de fuerzas populares de los más diversos sectores, en los países ricos y pobres, en el sentido de desarrollar alternativas constructivas en defensa de la aplastante mayoría de la población mundial. CHOMSKY, NOAM (2001): “¿Por qué el Foro Social Mundial?”, Biblioteca de las Alternativas, Foro Social Mundial 2001, Porto Alegre.

<sup>28</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): op. cit., pág. 31.

<sup>29</sup> GIDDENS, ANTHONY (2001): *La tercera vía y sus críticos*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 54.

globalización es un proceso continuo del que todavía no se ha escrito el último capítulo<sup>30</sup>, frase extremadamente clara por si sola.

Asimismo, y reiterando el carácter procesal de la globalización, el profesor David Held sostiene, que ésta es en esencia la ampliación e intensificación de las relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes. Se manifiesta como un fenómeno multidimensional que abarca una compleja red de procesos diferentes, y que a pesar del talante actual que implica el vocablo, opera en múltiples escalas temporales.<sup>31</sup> En consecuencia, si la globalización implica una red de *procesos* o está conformada por varias dimensiones, que como dice Francisco González que caracteriza nuestro tiempo.<sup>32</sup> En términos generales, estas dimensiones son de carácter económico, político<sup>33</sup>, social, cultural<sup>34 35</sup> y hasta ambiental<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> ESTEFANÍA, JOAQUÍN (2000): op. cit., pág. 22.

<sup>31</sup> HELD, DAVID (2000): “¿Hay que regular la globalización?”, *Revista Claves*, No. 99, Madrid, Enero de 2000.

<sup>32</sup> GONZÁLEZ, FRANCISCO (2009): “*La dinámica compleja de la Globalización y la crisis financiera en las múltiples caras de la globalización*”, BBVA, Madrid, 2009, pág. 12.

<sup>33</sup> Samuel Huntington sostiene que la transición de unos treinta países de un sistema que no es democrático a uno que si lo es, constituye el hecho más importante de desarrollo político de finales del siglo XX, esta nueva ola de democratización, la denomina la *globalización política*. HUNTINGTON, SAMUEL (1998): *El choque de las civilizaciones*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 19.

<sup>34</sup> Para David Held, no se puede confundir la globalización de las comunicaciones con la cultural, ya que si bien vivimos una aceleración de los procesos de comunicación, a través de la radio, televisión, Internet y las tecnologías vía satélite y digital exponiendo a la gente más que nunca a otras culturas, también ha acentuado lo que de particular e idiosincrásico tiene cada una de ellas, fragmentándose así, aún más la vida cultural. HELD, DAVID (2005), op. cit., pág. 29.

<sup>35</sup> Jeremy Rifkin dice que el capitalismo actual se caracteriza por el fin del capitalismo de mercado tradicional y el inicio de lo que se ha llamado *economía de la experiencia*: el gran business de la cultura, de la compra y venta de experiencias frente a la tradición de acumular objetos y productos. La propiedad de bienes está obsoleta, lo que importa es el intercambio de experiencias, con lo cual las relaciones humanas se convierten en relaciones comerciales y la vida se concibe como un negocio. Estamos en un capitalismo cultural y abandonamos el capitalismo industrial. RIFKIN, JEREMY. “Estamos en un capitalismo cultural”, Entrevista en *El País*, 22 de octubre de 2000.

<sup>36</sup> Para Anthony Giddens, desarrollar una política de cambio climático es posible acuñando nuevos conceptos. Primero, Estado como garante, es decir debe actuar como facilitador, contribuyendo a estimular y a respaldar de grupos que sacarán adelante los programas; segundo, la convergencia política que coincida en un sentido positivo con otros valores y objetivos políticos (reducción de uso de vehículos, mejora del transporte público, reducción de emisiones de carbono, etc.); tercero, la convergencia económica, que se trata de las innovaciones económicas y tecnológicas para combatir con el calentamiento global; y cuarto, la de imperativo de desarrollo, que tiene un carácter moral, las naciones en desarrollo son las que menos contaminan y deberían recibir toda la información y transferencia de tecnología que sea necesaria para mejorar sus condiciones. GIDDENS, ANTHONY (2010): *La política del cambio climático*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 20.



## Cuadro 2. Las dimensiones de la Globalización



FUENTE: Elaboración Propia.

Para Ulrich Beck, la globalización es un término nebuloso, un concepto complicado en el que cada uno empaqueta aquello que considera especialmente negativo y que quiere refutar.<sup>37</sup> De todas formas, a pesar de ésta nebulosidad, confusión o imprecisión que para muchos implica la globalización, no podemos dejar de reconocer su presencia y efectos que produce en el mundo, en las ciudades grandes, intermedias y pequeñas, y en la vida misma de los seres humanos; y en este sentido, Eduardo Mayobre desde una perspectiva más pragmática sostiene, que la globalización responde a las leyes de la historia, a los avances de la ciencia, de la tecnología, al desarrollo natural de las sociedades y culturas.<sup>38</sup> Consecuentemente dice, no cabe oponerse a ella, es inútil tratar de detenerla, y lo más sensato consiste en adaptarse o insertarse en ella para no quedar rezagados, para no quedar marginados.<sup>39</sup> Como señala, Lester Thurow, así como en la segunda revolución industrial nos condujo de las economías locales a las nacionales, la

<sup>37</sup> BECK, ULRICH (2000): “El sex appeal de la ideología liberal está menguando”, Diario El País, 25 de noviembre de 2000.

<sup>38</sup> MAYOBRE, EDUARDO (1998): “Realidad y mito de la globalización”, Sistema Económico Latinoamericano, mayo de 1998.

<sup>39</sup> En este punto, lo que se olvida decir el ex Director de Relaciones Económicas del SELA es que la globalización y, en especial, la de los veinte últimos años del siglo XX ha sido excluyente con los países pobres, y que no sólo su adaptación ha sido deficiente al momento de formar parte de la globalización, sino que es importante como sostienen muchos autores la necesidad de “gobernar la globalización” transformarla y regularla.

tercera revolución industrial nos está llevando de las economías nacionales a una economía global, el problema consistirá en que el aprender cómo hacer funcionar ésta economía tomara bastante tiempo, con muchas sorpresas y errores en la vía.<sup>40</sup>

Por lo tanto, partiendo de que la globalización es un conjunto de procesos o como sostiene Fernando Vallespín “mundializaciones”, que no siguen una única lógica ni repercute por igual en las diferentes sociedades, grupos, empresas o sectores productivos; adopta la forma de redes que, por definición y como se diría ahora, son de “geometría variable”. Todos los ámbitos de la actividad social económica, cultural, ecológica, del derecho y la política se ven afectados por la globalización y repercute en ellos de forma particular, diferenciada; creando nuevos patrones de desigualdad y jerarquía,<sup>41</sup> que se expresan en un territorio, en las ciudades como Cuenca, que tuvieron la obligación de diseñar mecanismos y estrategias que les permita afrontar este fenómeno multidisciplinar del mundo actual.

En definitiva, podemos decir que la globalización desde una perspectiva amplia es un fenómeno resultado del progreso científico y tecnológico alcanzado por la humanidad con implicaciones económicas, ambientales, sociales y políticas que han afectado progresivamente a sectores cada vez más amplios de la economía y la sociedad e incluso en la vida cotidiana de cada uno de nosotros. Este fenómeno ha derribado fronteras, muros y otros obstáculos y que en medida de su avance tiende a relativizar cada vez más los espacios físicos y espirituales que separan a los seres humanos.<sup>42</sup>

De igual manera, podemos decir que la globalización es la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil;<sup>43</sup> y en la misma línea, Guillermo de la Dehesa, la define como un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales.<sup>44</sup> Asimismo, desde un punto de vista espacial, la globalización

---

<sup>40</sup> Thurow, Lester C. citado por MAYOBRE, EDUARDO en “Realidad y mito de la globalización”.

<sup>41</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): op. cit., pág. 56.

<sup>42</sup> BOYE SOTO, OTTO (2000): “Integración latinoamericana: ¿Respuesta a una globalización unidimensional”, *Revista Capítulos*, No. 58, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, Enero-Abril 2000.

<sup>43</sup> BECK, ULRICH (1998): op. cit., pág. 42.

<sup>44</sup> DE LA DEHESA, GUILLERMO (2000): op. cit., pág. 18.

implica para Anthony Giddens, la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa.<sup>45</sup> Sin embargo, son susceptibles de localización y de ser analizados bajo criterios propios o particulares a cada territorio, como sucede en el caso de estudio de esta investigación.

## **1.2. PRINCIPALES COMPONENTES Y TRANSFORMACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN**

Sin lugar a dudas, todas las naciones, territorios y ciudades han hecho más interdependientes entre sí, producto del acelerado desarrollo tecnológico y científico que han sobrepasado las referencias nacionales. La información se transmite en tiempo real desde cualquier lugar del mundo, es más fácil trasladarse de un lugar a otro, se puede negociar y desarrollar transacciones, intercambios de bienes y servicios a cualquier hora, y muchas empresas operan a escala mundial, por lo que es importante analizar en este título, los procesos o componentes de la globalización, su desarrollo, interacción e influencia. El objetivo fundamental es determinar y caracterizar con mayor detalle las implicaciones de la globalización, y así definir el contexto en el que se desarrollan las ciudades en la actualidad.

### **1.2.1. El desarrollo tecnológico y la « era de la información »**

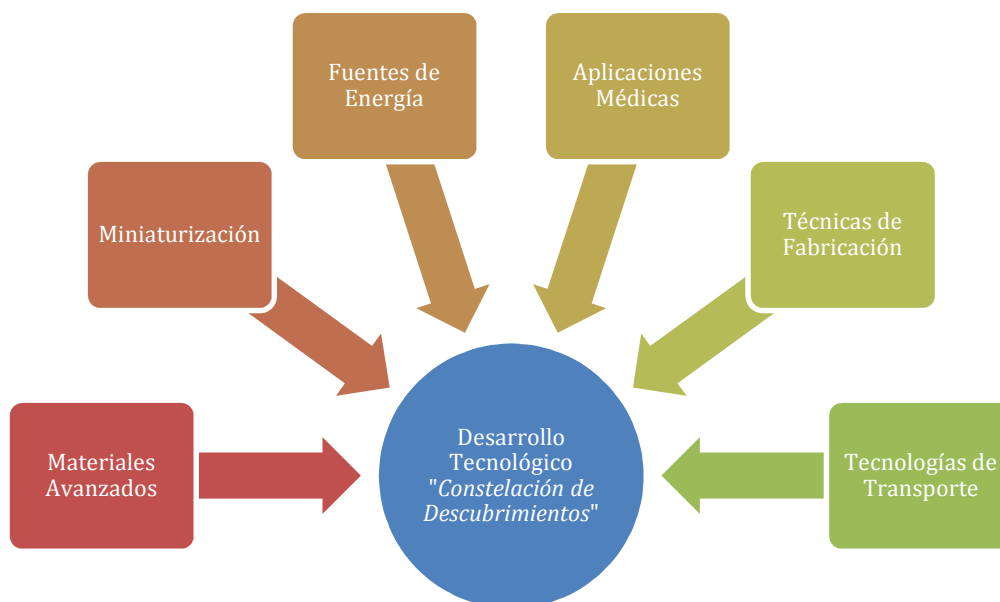
Para Manuel Castells, uno de los estudiosos más reconocidos en el tema de las nuevas tecnologías y su impacto en la humanidad, en torno al núcleo de éstas, en el sentido más amplio, se ha constituido durante las dos últimas décadas del siglo XX, una constelación de importantes descubrimientos en materiales avanzados, en fuentes de energía, en aplicaciones médicas, en técnicas de fabricación y en tecnología de transporte,

---

<sup>45</sup> GIDDENS, ANTHONY (1993): *Consecuencias de la modernidad*, Editorial Alianza, Madrid, pág. 35.

entre otras. Así, la tecnología de la información es a esta revolución lo que las nuevas fuentes de energía fueron a las sucesivas revoluciones industriales.<sup>46</sup>

**Gráfico 1. El desarrollo tecnológico**



FUENTE: Elaboración Propia en base a Castells (2000a).

En el mismo sentido, el ex presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan sostiene, que las nuevas tecnologías de la información definen el mundo actual, vivimos un período distinto en el que la informática e Internet constituyen el fundamento de la extraordinaria mejora en la productividad;<sup>47</sup> es decir, en el que la transformación tecnológica es el eje central de los cambios, constituyéndose así en el motor de la globalización. Asimismo, Luis Jorge Garay sostiene, que una de las principales fuerzas que ha impulsado el proceso de globalización es la revolución en la informática, las comunicaciones y las nuevas tecnologías que han propiciado la automatización flexible y la aparición del posfordismo, la descentralización espacial de los procesos productivos y el cambio en la organización de la producción y el capital. Y

<sup>46</sup> CASTELLS, MANUEL (2000a): *La era de la información: la sociedad red*, Volumen 1, Alianza Editorial, Madrid, pág. 25.

<sup>47</sup> Alan Greenspan citado por WOODWARD, BOB, "La Reserva de Greenspan: Un retrato del hombre que se ha convertido en el símbolo de la supremacía económica de Estados Unidos", *El País*, 17 de diciembre de 2000.

en el campo de las relaciones entre individuos, la masificación de la televisión, la telefonía y la comunicación interactiva instantánea a escala mundial, por encima de la posibilidad de censura previa y con acceso a fuentes privilegiadas de conocimiento.<sup>48</sup>

Por lo tanto, la globalización y la revolución tecnológica es difícil de graduarla y menos eliminarla, debemos asumir los desafíos y enfrentar las consecuencias evitando los aspectos negativos de estas transformaciones. En este sentido, es importante decir que muchos no ven en los avances de la tecnología como un hecho esperanzador, y sostienen que constituye más bien fuente de ansiedad. El constante declive ambiental, el efecto invernadero, la manipulación química de los alimentos, la utilización de pienso de animales de consumo humano, los avances genéticos y de biotecnología nos ponen frente al dilema de que si no actuamos en el presente, no habrá futuro.<sup>49</sup>

En este punto, hay que anotar que la competencia tecnológica no solo tiene que ver con las posibilidades de adquirir tecnología, sino también de absorberla. Las diferentes posibilidades de acceso en aquellos países, territorios, ciudades o barrios que no tienen conectividad o acceso a un computador u ordenador, inclusive al servicio de telefonía o electricidad han producido algunas desigualdades que han profundizado las brechas entre los miembros de una sociedad. En este sentido, Manuel Castells sostiene que la difusión tecnológica y sobre todo su velocidad de penetración es selectiva desde una perspectiva social y funcional, lo que ratifica en alguna medida que ésta ha sido fuente de desigualdad entre los distintos países del mundo y entre los ciudadanos que habitan estas naciones, pues no podemos decir que los efectos positivos de la revolución tecnológica, así como la información llegan por igual a zonas pobres y marginales de África como al centro de la isla de Manhattan en Nueva York donde se encuentran los grandes intermediarios financieros internacionales o incluso que los efectos de esta revolución en la zona más “informatizada” del mundo son iguales a los que se observan en los suburbios de esta misma ciudad.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> GARAY, LUIS JORGE (1999): *Construcción de una nueva sociedad*, Tercer Mundo Editores, Santa Fé de Bogotá, pág. 34.

<sup>49</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): op. cit., pág. 66.

<sup>50</sup> CASTELLS, MANUEL (2000a): op. cit., pág. 29.

En consecuencia, el desarrollo tecnológico en el transporte y en las telecomunicaciones ha permitido que las barreras naturales del tiempo y espacio entre países sean cada vez menores o como dice Peter Dicken se ha logrado comprimir el tiempo y el espacio<sup>51</sup>; por tanto, el coste de enviar bienes y servicios, de transportar personas y de transferir capitales e información es cada vez más bajo, lo que ha facilitado la internacionalización e interdependencia de las economías y está haciendo del mundo cada vez más pequeño.<sup>52</sup> Es así que, el desarrollo tecnológico incide en nuestra percepción de lo que implica espacio y tiempo, el hecho de que casi cualquier comunicación mundial apenas cueste tiempo y que incluso sea posible una comunicación simultánea perceptible en tiempo real en cualquier parte del mundo necesariamente a de relativizar también nuestra concepción del espacio.<sup>53</sup> En este sentido, Manuel Castells sostiene que la facilidad en las comunicaciones que permiten una simultaneidad de la información sobre los acontecimientos del mundo y la “acción a distancia” permite hablar de una verdadera comprensión del espacio-tiempo.<sup>54</sup>

Ahora bien, aquí es importante decir que los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación se producen en un entorno caracterizado por la mundialización y la globalización de las economías, sociedades y culturas creando un mundo en el que convergen las distintas tecnologías: telecomunicacionales, informáticas, de medios audiovisuales y multimedios. Asimismo, el avance en microelectrónica y técnicas digitales es fundamental a la hora de determinar estas transformaciones que junto a las conocidas “autopistas de la información” e Internet constituyen el punto neurálgico de la nueva economía y sobre todo de la financiera.<sup>55</sup> La constante disminución del costo de los elementos microelectrónicos, la miniaturización de su tamaño y el crecimiento de la capacidad y velocidad del procesamiento de la transmisión informática impulsan una

---

<sup>51</sup> DICKEN, PETER (2009): “*El mundo no es plano: La profunda desigualdad geográfica de la globalización en las múltiples caras de la globalización*”, BBVA, Madrid, 2009, pág. 33.

<sup>52</sup> DE LA DEHESA, GUILLERMO (2000): op. cit., pág. 20.

<sup>53</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): op. cit., pág. 63.

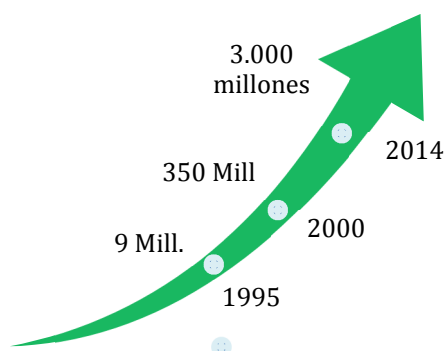
<sup>54</sup> CASTELLS, MANUEL (1998): *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Volumen 3, Alianza Editorial, Madrid, pág. 24.

<sup>55</sup> La globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías han ido acompañadas en estos últimos años por características concentradoras de poder, en las que hemos observado alianzas entre empresas de telecomunicaciones constituyéndose en grupos multimedias globales que manejan la información. De todas formas, lo importante de estos procesos sería el poder impulsar o garantizar el pluralismo y diversidad que aseguren una libertad de expresión e información. En este tema, vale citar la investigación publicada por CASTELLS, MANUEL (2009): *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 117 y 126.

multiplicación de usos que constituye una de las características fundamentales de la globalización.

Lo que si está claro, es que con el avance y masificación creciente de Internet pasó de tener en 1995, nueve millones de usuarios a trescientos cincuenta millones en el año 2.000<sup>56</sup> y se estima que en la actualidad sobrepasa los 3.000 millones de usuarios, lo que ha acelerado más los distintos procesos de la globalización.<sup>57</sup>

**Gráfico 2. El crecimiento de Internet (1995-2014)**



FUENTE: Elaboración a partir de *Report on Global Internet Access 2014*.

En consecuencia, la combinación entre procesos de producción, transporte, de distribución de mercancías, de movimientos de capital y la masificación de Internet están generando una “nueva economía”<sup>58</sup> cuyos efectos son insospechados tanto en las

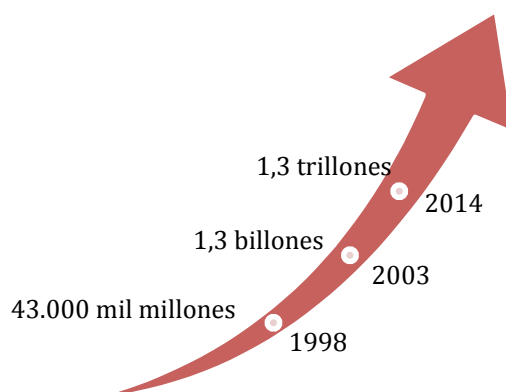
<sup>56</sup> CASTELLS, MANUEL (2000): “La red y el nuevo mundo, según Manuel Castells”, *Babelia El País*, 9 de diciembre de 2000.

<sup>57</sup> Así se describe el Informe “State of Connectivity 2014. A Report on global Internet Access” de internet.org. ([https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2015/02/state-of-connectivity\\_3.pdf](https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2015/02/state-of-connectivity_3.pdf))

<sup>58</sup> Para Castells, en el último cuarto del siglo XX surgió una nueva economía a escala mundial cuyos rasgos fundamentales son: informacional, global y conectada en redes. Es informacional por que la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Está conectada en red porque en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competencia se desarrolla en una red global de interacción entre redes empresariales. Véase CASTELLS, MANUEL (2000a), op. cit., pág. 33.

empresas, la sociedad y las finanzas internacionales, se están abriendo espacios inéditos como en el comercio<sup>59</sup> (e-comercio, comercio por internet).<sup>60</sup>

**Gráfico 3. El crecimiento del comercio electrónico (1998-2014)**



FUENTE: Elaboración a partir de *Emarketer*.

Esta nueva economía surgió y se desarrolló con mayor fuerza en los Estados Unidos en torno al eje de la información y de las finanzas, éste país como sostiene el Castells, parece que reunió una serie de elementos y factores como el tecnológico, económico, cultural e institucional que le permitió ser el sitio de origen de este conjunto de innovaciones revolucionarias en tecnología. La clave de estas nuevas empresas de tecnología de la información ha sido y será el Internet que cada vez más demuestra su potencial y espectacular influencia en la forma de hacer negocios. La industria del Internet se ha convertido en una fuerza de primer orden por sí misma debido a su crecimiento

<sup>59</sup> Bajo una percepción optimista, la integración electrónica global elevará la humanidad a nuevas alturas: trabajo desde los hogares, cocinas automatizadas, edificios y automóviles inteligentes, mejores bibliotecas y museos a través de la red, cirugía robótica, comercio electrónico, audiovisuales interactivos e incluso, una democracia directa en el que los ciudadanos puedan participar directamente, en tiempo real y sin intermediarios en la toma de decisiones políticas y el crecimiento de culturas compartidas con naciones que viven en la diversidad. Véase BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (1998): *Globalización, cultura y modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, pág. 43.

<sup>60</sup> La magnitud del comercio electrónico está desbordando las expectativas creadas sobre esta actividad. Forrester Research en 1998 afirmó que 43.000 millones de dólares fueron el total del comercio electrónico mundial y proyectó para el año 2003 una cifra que supera los 1,3 billones de dólares, según lo expuesto por CASTELL, MANUEL (2000a): op. cit., pág. 33. Los datos más recientes establecen que el monto total de comercio electrónico al 2014 fue 1.3 trillones de dólares, de acuerdo al estudio realizado por la Consultora Internacional eMARKETER ([http://www.emarketer.com/Article/Retail-Sales-Worldwide-Will-Top-22-Trillion-This Year/1011765](http://www.emarketer.com/Article/Retail-Sales-Worldwide-Will-Top-22-Trillion-This-Year/1011765)).



exponencial en ingresos, empleo y valor de capitalización.<sup>61</sup> Ahora bien, no todo es positivo en esta nueva economía y como funciona bajo las estrictas normas del mercado, sin duda en algún momento se verán obligados a reducir costes y es más a desarrollar sus procesos de abaratamiento que implicará tomar “viejos hábitos” que se reflejarán en despidos masivos y subcontratas.<sup>62</sup>

Esta revolución que se ha articulado en torno a las tecnologías de la información, cuya difusión y aplicación la vemos en todos los campos caracterizando un mercado y sistema en general en el que la flexibilidad y velocidad son elementos notables haciendo que los mercados tengan un alto grado de integración, la intermediación bancaria se vea reducida y las políticas monetarias internas sean cada vez más dependientes de una serie de factores y decisiones exteriores. Y, como en otros momentos de la historia, el acelerado desarrollo de las tecnologías en este caso de la información y comunicación están en acción y sus repercusiones son y serán profundas en todas las esferas de la sociedad,<sup>63</sup> incluida la de los gobiernos locales, su gestión y desarrollo.

Lo que sí podemos concluir, como dice Michael Piore, es que el gran ganador en estas últimas décadas ha sido los Estados Unidos frente a los demás países desarrollados que buscan seguirle el paso; y a otros, los países en desarrollo que dependen en gran medida de lo que suceda en las potencias mundiales.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> En este punto, siguiendo lo expuesto por el Centro de Investigaciones del Comercio Electrónico de la Universidad de Austin-Texas vale la pena diferenciar en cuatro tipos las empresas de Internet: en primer lugar, aquellas que proporcionan infraestructura de Internet, es decir, las empresas de telecomunicaciones, los proveedores de servicio de Internet, los portadores principales de Internet, las que proporcionan el acceso final y los fabricantes de equipos de conexión para los usuarios finales, son por ejemplo, Compaq y Corning; en segundo lugar, las que desarrollan aplicaciones de Internet, esto es, productos y servicios de software, se incluyen también, aquellas empresas que construyen sitios web y portales, entre estas tenemos Oracle, Microsoft; en tercer lugar, están aquellas que no generan directamente facturación a través de transacciones económicas, sino a través de publicidad y de comisiones, éstas ofrecen servicios gratuitos y en ocasiones son proveedoras de contenidos o simplemente intermediarias, el típico ejemplo es Yahoo!; y finalmente, están aquellas que representan el futuro de Internet, que son aquellas que llevan a cabo transacciones económicas basadas en la red, como Amazon, E-toys, entre otras, es básicamente lo que conocemos como comercio electrónico. Tomado de CASTELLS, MANUEL (2000a): op. cit., pág. 36.

<sup>62</sup> “La nueva economía toma viejos hábitos”, *El País*, Negocios, 18 de marzo de 2001.

<sup>63</sup> Para Michael Piore, profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets, los Estados Unidos son considerados el modelo en esta última década. “El papel del empresariado en la apertura de los mercados, el carácter abierto y competitivo de la sociedad, la apertura de la Universidad para recibir profesores y estudiantes de todo el mundo, y una sociedad multicultural les otorga una capacidad para cruzar fronteras y eliminar obstáculos.” Véase PIORE, MICHAEL (1998): Intervención en la reunión regional Europea de la *Comisión Progreso Global*, Berlín junio de 1998.

<sup>64</sup> Quizás lo expresado por Piore se fundamente en algunas realidades como por ejemplo, la de la industria audiovisual y el cine que ocupan el primer lugar de las exportaciones de los Estados Unidos y las megafusiones entre Microsoft y la cadena NBC que pertenece a la General Electric, el acuerdo entre CNN

El desarrollo tecnológico resulta fundamental en la nueva concepción de las ciudades que busquen ser innovadoras. Para Ricardo Rivero y Valentín Merino, el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), no debe ser un fin en sí mismo, sino debe orientarse a promover el desarrollo económico, generar nuevos empleos, lograr una administración más eficaz y elevar los estándares de calidad de vida.<sup>65</sup> La capacidad que tengan las ciudades de digitalizar y transferir información en múltiples formatos interactivos, a costes marginales, casi nulos<sup>66</sup>, le permitirá ser más eficiente y, me atrevo a decir, más participativa e incluyente. Por lo tanto, cualquier modelo de desarrollo de una ciudad deberá incluir el uso intensivo de las TICs.<sup>67</sup> En definitiva, el desarrollo tecnológico ha sido el motor de los procesos de globalización, de esta gran configuración mundial que muchos la conocen como la “era de la información”.<sup>68</sup>

### 1.2.2. La apertura comercial

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, en las décadas de los cincuenta y sesenta, bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)<sup>69</sup>, actual Organización Mundial de Comercio (OMC) se inicia con una serie de procesos de eliminación de barreras arancelarias, dando lugar a lo que conocemos como liberalización comercial. Esta tendencia que pretende promover el libre flujo de bienes y servicios ha

---

y Time Warner primer grupo de comunicación mundial, y las cadenas Fox de EEUU, Sky de Europa y Star de Asia.

<sup>65</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO y MERINO ESTRADA, VALENTÍN (2014): *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 93.

<sup>66</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen Gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 26.

<sup>67</sup> *Ibíd*em: pág. 27.

<sup>68</sup> Para el ex ministro de Economía alemán Oskar Lafontaine, el poder decisivo de los medios de comunicación en esta “era de la información” es evidente, modifican nuestra percepción y, por consiguiente, nos modifican a nosotros mismos, asunto que ha sido sujeto a un amplio debate a nivel mundial. LAFONTAINE, OSKAR (2000): *El corazón late a la izquierda*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 215.

<sup>69</sup> El impulso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se expresó en tres rondas de negociación: Kennedy, Tokio y Uruguay. La ronda de negociación de Uruguay culminó con el nacimiento de la OMC, por primera vez en la historia adoptó normas comunes y más liberales para el tratamiento del comercio exterior y en especial de las inversiones privadas directas, los servicios y para la protección de la propiedad industrial. FERRER, ALDO (1996): *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 18.

producido, como dice Ney Lopes<sup>70</sup> una explosión del multilateralismo comercial y un incremento significativo de los intercambios a nivel planetario.<sup>71</sup>

Esta tendencia a liberalizar el comercio se acelera significativamente en la última década del siglo XX y a principios del XXI, es así que en los noventa entra en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, al que se suma México en 1994 creando en su momento el área más extensa en el mundo de libre comercio. Joseph Stiglitz, al referirse a este TLC, dice que uno de los objetivos por el cual se firmó este Tratado fue reducir la brecha y salvar del abismo existente entre el nivel de renta de México y Estados Unidos. Sin embargo, la disparidad entre ambos países ha aumentado a lo largo de la primera década constituyéndose en una gran desilusión la estrategia libre aperturista.<sup>72</sup> La Unión Europea luego de un largo proceso, en 1992 elimina las últimas barreras a la libre circulación de bienes y personas,<sup>73</sup> dotándole de características propias a su acuerdo de integración.

Desde la perspectiva de América Latina, vale citar algunos de los procesos que se circunscriben no sólo a decisiones de carácter comercial, financiera o económica sino también al ámbito político y estratégico. Por ejemplo, frente al debilitamiento sistemático de procesos y organizaciones como la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI y al surgimiento de acuerdos más integrales y progresistas, se han creado la Secretaria General Iberoamericana, organismo que tiene como objetivo fundamental fortalecer las relaciones de Iberoamérica con Europa y consolidar así, la cooperación política, económica y cultural; así como también acuerdos de carácter comercial como la Alianza del Pacífico, que ha sido calificado como el Tratado subregional más atractivo del mundo y que lo integran Chile, Colombia, México y Perú. Creado, como decía al calor, no solamente de las exigencias comerciales o financieras, sino también bajo las exigencias políticas de consolidar un bloque latinoamericano de derecha que contrarreste al eje de la

---

<sup>70</sup> LOPES, NEY (1997): “Repercusiones de la globalización en el desarrollo: la integración como respuesta”, *Revista Capítulos*, No. 50, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, 1997.

<sup>71</sup> Según, la Organización Mundial de Comercio en el 2013 se incrementó en un 2.5% las exportaciones de mercancías, el producto bruto mundial un 2%. En materia de servicios comerciales se incrementó 6%. Así lo plantea en su informe “Estadísticas del Comercio Internacional” publicado en el 2014 ([www.wto.org/spanish/news\\_s/pres15\\_s/pr739\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr739_s.htm)).

<sup>72</sup> STIGLITZ, JOSEPH (2006): *Como hacer que funcione la globalización*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 96.

<sup>73</sup> MANRIQUE CAMPOS, IRMA Coord. (2000): *Arquitectura de la crisis financiera*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F, pág. 23.

izquierda. La Alianza del Pacífico es una apuesta que tiene un auspicio fundamental, el de Estados Unidos, los países que son miembros de esta Alianza tienen tratados de libre comercio con Washington, por lo que la estrategia, no solo es fortalecer las relaciones entre los países miembros sino también su relación y dependencia con Estados Unidos. Esta Alianza se ha convertido en un contrapeso a las relaciones de la región con países del Asia-Pacífico y fundamentalmente a China.

Lo que está claro, es que para los intereses norteamericanos y de ciertos países de Europa resulta más funcional este Acuerdo o Alianza del Pacífico frente a acuerdos que privilegian lo político y lo social como lo son la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC.

Lo interesante de esto es que frente al agotamiento de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos y a los tradicionales Tratados de Libre Comercio que fundamenta la acción neoliberal a nivel mundial, en nuestra región se ha preferido impulsar acuerdos mucho más integrales y con una visión enfocada en lo social: reducción de la pobreza, desarrollo social y la protección del entorno y medio ambiente. La región ha entendido no solo las ventajas de una mayor cooperación e intercambio comercial, sino la urgencia de sincronizar las respuestas políticas, en materia económica y fiscal, pero también políticas sociales y de infraestructura, para afrontar así las amenazas de la globalización con unas mínimas garantías de éxito.<sup>74</sup> La constitución de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR <sup>75</sup>, de la Comunidad de Estados

---

<sup>74</sup> PATIÑO, RICARDO (2013): “Ecuador: Socialismo de Nuevo tipo e integración Sudamericana en América Latina” en *¿Cómo construir el Desarrollo Hoy?*, VIDAL GREGORIO, GUILLEN ARTURO y DÉNIZ JOSÉ (Dir.), Editorial Fondo de Cultura Económica de España. Madrid, 2013, pág. 231.

<sup>75</sup> UNASUR es un proceso ambicioso que unifica los procesos regionales del Mercosur y la Comunidad Andina que entraron en momento de desgaste y agotamiento político, sin capacidad de iniciativa y de perspectiva de futuro. Lo fundamental y prioritario de este proceso es la eliminación de la desigualdad económica y alcanzar la inclusión social con una amplia participación de la ciudadanía en el marco de fortalecimiento de la democracia siempre considerando la soberanía e independencia de cada uno de los Estados. Es decir, es un proceso que trasciende lo económico, lo comercial o financiero para buscar una integración con desarrollo social y humano, con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y desigualdades. UNASUR tiene además una serie de condiciones que permiten concertar una serie de intereses reforzada por vínculos empresariales, académicos, sociales y políticos a lo que se suma un tamaño de mercado considerable y países con los recursos suficientes para impulsar el proceso que debe luego profundizar en la unidad de América Latina y el Caribe. UNASUR es una oportunidad para la región por su potencial por la gran cantidad de recursos naturales y las altas tasas de crecimiento poblacional.

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>76</sup>; y, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – ALBA<sup>77</sup> son un ejemplo de lo dicho.

Por lo tanto, el libre comercio ha sido durante estos últimos años y lo seguirá siendo en el futuro uno de los pilares fundamentales de la globalización, gracias a una serie de factores como el desmantelamiento de barreras arancelarias o no arancelarias, el triunfo del multilateralismo a pesar de algunos regionalismos no siempre abiertos, de la multinacionalización, de la concentración del mundo empresarial, y del avance tecnológico que ya lo hemos analizado en el apartado anterior.

La participación en el comercio mundial del total de los Estados es mayor y más intensa que nunca, pero lo que si constituye auténticamente nuevo, según Fernando Vallespín, es la transformación implícita que ello supone en la estructura productiva de la economía mundial, pasamos de una producción pensada para el mercado nacional a una producción destinada a una multiplicidad de mercados (regional o zonas de libre comercio) hasta desembocarse en un único “mercado mundial”.<sup>78</sup>

Por lo tanto, en el desarrollo del comercio mundial, en mayor o menor medida, las políticas, incentivos y estrategias a nivel local, las políticas comerciales nacionales y los acuerdos bilaterales o multilaterales influyen, estimulando o frenando el comercio de determinados bienes o servicios, como por ejemplo, los productos agrícolas provenientes de los países subdesarrollados y que han sido sujetos de restricciones y de subsidios frente a productores comunitarios de la Unión Europea, medida tomada como política de la

---

<sup>76</sup> La CELAC privilegia la necesidad u obligación de reducir las desigualdades y establecer alianzas con bloques que compartan ese objetivo. La CELAC ha ido más allá y ha logrado un acuerdo con Europa de tal manera, que se trabaje conjuntamente en un proceso más rápido de recuperación de este continente y de crecimiento sostenido de América Latina. La CELAC ha establecido una línea crítica al modelo neoliberal implementado en el mundo y responsable en gran medida de las grandes repercusiones económicas y sociales que ha generado por las crisis y se ha planteado como un objetivo fundamental a través de una mesa de especialistas, la necesidad de diseñar una nueva arquitectura financiera que nos proteja frente a las volatilidades de la economía mundial. Otro aspecto diferenciador de la CELAC es la necesidad de lograr una posición común entre sus países miembros respecto de foros de carácter mundial partiendo y reconociendo a la democracia como una de las conquistas más preciadas en la región.

<sup>77</sup> El ALBA tiene como principio básico fundamental la lucha contra la pobreza y la exclusión social que difiere a los planteados por otro tipo de organismo o acuerdo que privilegia lo económico financiero y comercial. Se ha pronunciado abiertamente en contra la deuda externa y de aquellas políticas de ajuste estructural que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial implementó en América Latina. Es decir, este es un acuerdo que da respuesta política a procesos de libre comercio neoliberal puro y duro que se han desarrollado en la región y que no abordan objetivos en los que la prioridad la tiene el ser humano. Véase PATIÑO, RICARDO (2013): op. cit., pág. 238.

<sup>78</sup> VALLESPÍN, FERNANDO (2000): *El futuro de la política*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 38.

región de carácter proteccionista, por citar un caso. Stiglitz señala que esto es parte del arte que ha perfeccionado Estados Unidos y Europa, abogar por el libre comercio y al mismo tiempo buscar acuerdos comerciales que los protejan de las importaciones procedentes de países en desarrollo, es decir, lograr ventajas competitivas para sus productos y servicios.<sup>79</sup> En nuestra región, como hemos podido apreciar, los procesos de integración, los acuerdos y tratados de carácter comercial han mostrado entusiasmo y una clara voluntad de acercamiento entre los países, aunque lamentablemente no siempre ha existido efectividad.

En definitiva, podemos apreciar en primer lugar, que nuestra región ha intentado impulsar procesos de integración, acuerdos y tratados de carácter comercial o financiero, aunque no siempre con efectividad. Luego, los países desarrollados siempre están en mejores condiciones para aprovechar los efectos positivos de la globalización, más allá de crisis que atacan sus economías, como por ejemplo, los Estados Unidos, que recupera su productividad y competitividad producto de la modernización de su aparato productivo, reorientándose en el mercado mundial, exportando servicios y manufacturas intensivas en tecnología.<sup>80</sup> Y finalmente, se ha impuesto a la lógica de bloques comerciales, redefiniendo los intercambios comerciales y financieros en torno al acrecentado peso relativo de su economía en el concierto internacional.

En este ámbito, David Held dice que los países en desarrollo, en conjunto, no están siendo los perdedores del comercio internacional y han disfrutado de un incremento cercano al 10% anual entre 1995 al 2005.<sup>81</sup> Sin embargo, en los últimos años se ha estancado y reducido hasta el 2,8% en el 2014 y 3,3% en el 2015, de acuerdo a los informes periódicos que presenta la Organización Mundial de Comercio,<sup>82</sup> asunto que podemos apreciar a continuación.

---

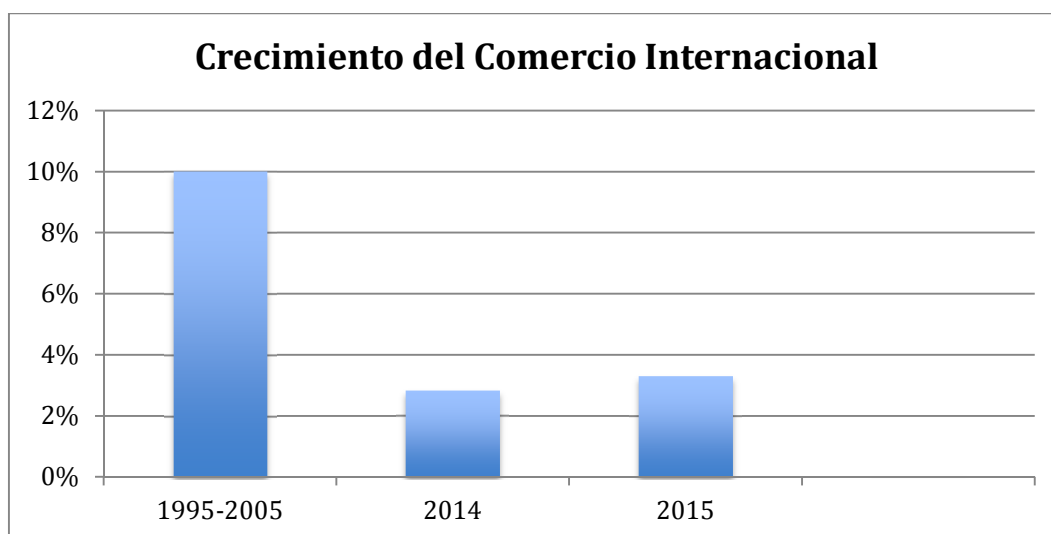
<sup>79</sup> STIGLITZ, JOSEPH (2006): op. cit., pág. 114.

<sup>80</sup> La apertura comercial al parecer ha creado lo que muchos llaman “el supermercado mundial”. Que en realidad implica que los bienes y servicios producidos en los países desarrollados se comercializan dentro de estos países y en aquellos considerados subdesarrollados globalizando lo que llama Salvador Arias “la cultura del consumo”. En América Latina en los lugares más pobres y marginales podemos encontrar ya no sólo la Coca-Cola y la Pepsi-Cola, sino también agua para beber, zapatos, ropa de vestir, productos de desayuno y de comidas rápidas en la mayoría de ocasiones hechas en países asiáticos, sin olvidar la fuerza de la mercadotecnia utilizada por estos poderosos productores de bienes. Véase ARIAS, SALVADOR: op. cit.

<sup>81</sup> HELD, DAVID (2005), *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 32.

<sup>82</sup> Así se describe en un comunicado de prensa de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO en Abril 2015. ([https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres15\\_s/pr739\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr739_s.htm)).

**Tabla 1. Crecimiento del comercio internacional**



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del informe de la Organización Mundial del Comercio (2015).

Por lo tanto, para Ulrich Beck es evidente que vivimos en un mundo muy lejano al que correspondería al modelo de libre comercio basado en las ventajas comparativas en costes, según concibiera David Ricardo. El elevado paro en el llamado Tercer Mundo y en los países post comunistas de Europa obliga a los gobiernos de esos países a fomentar una política económica orientada a la exportación, a costa de los niveles de protección social y del medioambiente. Estos países compiten entre sí y con los países ricos occidentales por el capital extranjero desde situaciones precarias de trabajo y de bajos salarios. En conclusión dice, Beck si la tesis de que el comercio mundial agudiza la competencia y conduce a reducir costes, situación del que todos finalmente extraen ventajas, es claramente cínica, pues hay dos maneras de reducir costes, a saber, elevando rendimientos por ventajas tecnológicas o de organización, o bien disminuyendo el nivel de gastos en la aportación humana al trabajo y a la producción. En este caso, también aumenta la rentabilidad, pero debido a que se recae en una variante tardía de piratería transnacional.<sup>83</sup>

En este punto, no podemos dejar de citar a Joseph Stiglitz, que al reflexionar sobre las expectativas de tener un comercio internacional justo, dice lo siguiente, debemos

---

<sup>83</sup> BECK, ULRICH (1998): op. cit., pág. 165.

rechazar dos de las antiguas premisas de la liberalización comercial: primero, que conduce de manera automática a más crecimiento y desarrollo; y segundo, que el crecimiento llegará lentamente para beneficiar a todos. Ninguna de las dos es coherente con la teoría económica o la experiencia histórica. Debemos asegurarnos de que sus costes y beneficios se compartan de manera más equilibrada, lo cual conlleva impuestos fiscales más progresivos y estar especialmente atentos a quienes ven amenazada su subsistencia, lo cual requiere una ayuda mejor para el ajuste, mejores sistemas de seguridad social y una mejor gestión macroeconómica. Tenemos que poner en marcha políticas que conduzcan a un aumento de los salarios, especialmente de los más bajos, de los que menos reciben; por ejemplo, en Estados Unidos, no se han incrementado los salarios que permanecen estancados desde hace años. Con estos y otros cambios tendremos más posibilidades de que la globalización beneficie a la mayoría y sea más justa.

En consecuencia, la globalización nos ha enseñado que no debemos aislarnos por completo de lo que ocurre en otros lugares. Sin embargo, la tarea es crear un régimen comercial más justo y favorecedor del desarrollo. Las demandas de gran parte de la población serán cada vez más fuertes y exigirán al mundo desarrollado respuestas contundentes al respecto,<sup>84</sup> y no cabe duda que los gobiernos locales tienen la capacidad y obligación compartida con el gobierno nacional e internacional de generar condiciones para una adecuada apertura comercial que genere desarrollo y bienestar. En este sentido, también en Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la responsabilidad de establecer estrategias para fortalecer el aparato productivo, artesanal y comercial, de manera que logren mayores oportunidades para los ciudadanos y equidad en su territorio en perspectiva de la globalización.

### **1.2.3. La Apertura y el capital financiero**

En el marco de una constante acumulación y expansión de las grandes empresas industriales y financieras en el mundo, que han impulsado y favorecido el libre movimiento de mercancías en las condiciones planteadas en los párrafos anteriores, podemos decir que vivimos una ampliación cada vez más evidente de los mercados productivos y, sobre todo, financieros, llegándose en muchos de los casos, a subordinar

---

<sup>84</sup> STIGLITZ, JOSEPH (2006): op. cit., pág. 118.



las economías nacionales a mercados de carácter internacional. La liberalización financiera estrechamente relacionada con la comercial han modificado en conjunto, las formas organizativas de la producción, así como, la disminución de los períodos productivos y de la entrega de stocks de inventario, derivados del anteriormente descrito desarrollo tecnológico permitiendo la libre movilidad de mercancías y capitales. Todo esto constituye lo que conocemos como la internacionalización de las economías.<sup>85</sup>

Ahora bien, de acuerdo a Alain Touraine es importante no confundir el crecimiento de los intercambios económicos internacionales con el de las redes financieras mundiales, porque esos intercambios sólo corresponden a un porcentaje muy pequeño (2 o 3%) de los movimientos internacionales de capitales. En consecuencia, el capital financiero domina sobre el capital industrial y comercial.<sup>86</sup> En el año 2013, según la Organización Mundial de Comercio,<sup>87</sup> el comercio total de mercancías ascendió a 18.301 miles de millones de dólares, lo cual representó un aumento de un 2.5% en relación al 2012 y del 2% en relación al producto interno bruto mundial. En consecuencia, si esto representa entre el 2 o el 3% del total del capital financiero que circula en el mundo, ya podemos estimar la cantidad que se mueve, producto de la apertura financiera reinante en el planeta.

Esta liberalización financiera fue implantada en América Latina con el supuesto de “financiar desequilibrios macroeconómicos”, estabilizar la moneda, propiciar mejores condiciones de crecimiento, y ante el requerimiento cada vez mayor de entrada de capitales,<sup>88</sup> es que las economías nacionales impulsaron estos procesos de liberalización que ha procurado generar condiciones de confianza y rentabilidad para atraer el capital internacional.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO (1998): *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*, Editorial Diana, México D.F., pág. 23.

<sup>86</sup> Touraine, Alan en el prefacio de ESTEFANIA, JOAQUIN (1997): op. cit., pág. 12.

<sup>87</sup> De acuerdo a lo publica, la Organización Mundial del Comercio. Estadísticas del comercio internacional 2014, pág. 14.  
([https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2014\\_s/its2014\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2014_s/its2014_s.pdf).)

<sup>88</sup> Una de las razones principales por las que se busca favorecer el ingreso de capitales es la presión permanente sobre el déficit de cuenta corriente que tiene ser financiado por un superávit en las cuentas de capital. Por eso de la instrumentación de políticas que favorecen la entrada de capitales.

<sup>89</sup> HUERTA GONZALEZ, ARTURO (2000): *La dolarización, inestabilidad financiera y alternativa, en el fin de sexenio*, Editorial Diana, México D.F., pág. 43.

Para Aurelio Martínez, es precisamente el financiero, el prototipo de mercado global en el que cualquier inversor puede comprar o vender productos financieros en los principales mercados del mundo, en todos se opera con productos semejantes, concurren los mismos agentes o intermediarios y se establece precios similares para los activos contratados, existiendo una estrecha interrelación entre los mercados.<sup>90</sup> En definitiva, la liberalización financiera ha impulsado la internacionalización de la actividad económica y de los agentes que en ella intervienen.

Por lo tanto, podemos decir como lo plantea Michel Aglietta, la globalización financiera es aquel conjunto de transformaciones que han afectado los principios de funcionamiento de las finanzas, estas transformaciones asocian de manera muy estrecha la liberalización de los sistemas financieros nacionales y la integración internacional.<sup>91</sup> En el mismo sentido Robert Boyer dice que, la desreglamentación de los sistemas financieros y la multiplicación de innovaciones<sup>92</sup> han creado nuevos instrumentos financieros<sup>93</sup> y la desterritorialización de ciertos mercados, lo que constituye la globalización financiera.<sup>94</sup>

En consecuencia, este entorno de liberalización, de desarrollo tecnológico y de múltiples innovaciones, reiteramos lo expresado con anterioridad, la globalización ha producido diferentes transformaciones en el mundo financiero y ha afectado a la asignación de capitales y al comportamiento empresarial, ha actuado repercutiendo en el crecimiento de las economías nacionales y locales acompañada siempre de una inestabilidad propia de un sistema que ha generado crisis financieras en todo el mundo.

---

<sup>90</sup> MARTÍNEZ ESTÉVEZ, AURELIO (2000): op. cit., pág. 125.

<sup>91</sup> AGLIETA, MICHEL (2000a): "La globalización financiera", *Revista Capítulos*, No. 59, Sistema Económico Latinoamericano, Mayo-Agosto, 2000a.

<sup>92</sup> Dos tipos de innovaciones podemos identificar. Las innovaciones tecnológicas como: desarrollo de ordenadores, chips y satélites que facilitan las transacciones desde cualquier punto del mundo; y las innovaciones financieras que surgen de las facilidades que dan las innovaciones tecnológicas, conocidas como "productos derivados". Encontramos varias innovaciones financieras, entre las principales: los *swaps* que son mecanismos o instrumentos que transfieren los riesgos a través de un intercambio de obligaciones de pago; por los *futuros* financieros que son contratos sobre valores que se ejecutarán en una fecha futura a un precio fijado con anterioridad; y las *opciones*, que son instrumentos que sirven de protección contra la volatilidad del mercado, en el que se fijan derechos de compra y venta futura.

<sup>93</sup> Las innovaciones financieras que según Susan Strange tiene como objetivo obtener beneficios conjuntamente con la profunda liberalización y la aplicación intensiva de nuevas tecnologías nos ha llevado a una profunda transformación de la economía financiera. Véase en STRANGE, SUSAN (1999): *Dinero Loco, el descontrol del sistema financiero global*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 35.

<sup>94</sup> BOYER, ROBERT (1999): "Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización.", *Revista de la CEPAL*, No.69, Diciembre de 1999.

Así, en los países desarrollados, la globalización financiera ha transformado el sistema financiero, generando una “evolución” de los asalariados a accionistas de empresas gracias a una creciente actividad de mediación de inversores institucionales que se han convertido en actores dominantes de las nuevas finanzas.<sup>95</sup>

Hoy, podemos concluir, que tanto en países desarrollados como en desarrollo, las reformas del sistema fueron tan rápidas, que no dio tiempo a tomar precauciones que permitieran en el futuro evitar crisis recurrentes que no han desaparecido en las últimas décadas, estas reformas siguieron cuatro líneas básicas: primero, se liberalizó todo tipo de variables financieras, eliminándose los controles sobre tasas de interés tanto activas como pasivas, topes de financiamiento, cuotas de crédito privilegiado y se concedió una mayor libertad a la entrada de bancos extranjeros suprimiéndose los controles de cambio; la segunda línea, consistió en la privatización de bancos comerciales e instituciones financieras de desarrollo; la tercera reforma, fue el paso del sistema prevaleciente de especialización de la banca a un tipo de instituciones menos segmentadas; y finalmente, se adoptaron por primera vez algunos procedimientos de regulación prudencial y supervisión bancaria,<sup>96</sup> que no siempre han sido afectivas.

En consecuencia, esta liberalización y desregulación financiera reformó el sistema de Bretton Woods,<sup>97</sup> que había acordado un sistema que controlaba directamente los movimientos de capital, en el que la liberalización económica se reducía a la balanza por cuenta corriente y en el que el control de los procesos especulativos se ejercía a través de políticas que afectaban los tipos de cambio.

El sistema financiero vigente es cada vez más sofisticado, genera una integración financiera internacional muy estrecha, en la que insisto, los agentes financieros colocan capital con una rapidez impresionante y en cualquier lugar del planeta. Lamentablemente, este sistema producto del insuficiente crecimiento económico de los años ochenta y

---

<sup>95</sup> AGLIETA, MICHEL (2000a): op. cit., pág. 35.

<sup>96</sup> ARIAS, XOSÉ CARLOS (2000): “Liberalización y seguridad financieras en los mercados emergentes”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 6, México, junio de 2000.

<sup>97</sup> Después de la segunda guerra mundial nos encontramos que los países vencedores, y en especial los Estados Unidos, están decididos a diseñar por primera vez un orden económico mundial, basado en la creación de tres organismos internacionales que se ocuparían de los problemas comerciales, monetarios, de desarrollo, y en especial de su financiación. (El GATT, luego sustituido por la OMC, el FMI y el BM). Este es el orden o sistema conocido como el de Bretón Woods. VARELA, MANUEL y VARELA FELIX (1998): *Sistema monetario y financiación internacional*, Editorial Pirámide, Madrid, 1998. pág. 39.

noventa junto a la creciente fragilidad del sistema han conducido a los mercados a la innovación y a la reestructuración institucional con el fin de elevar la cobertura contra los riesgos y rentabilidad de los activos financieros,<sup>98</sup> asunto que por el contrario ha aumentado la inseguridad, inestabilidad y volatilidad. Así, la tesis defendida por liberalizadores y por grandes poderes económicos institucionales como el Fondo Monetario Internacional de que la competencia y la eficiencia traería grandes ventajas para el sistema financiero parece haberse diluido en el tiempo y en una realidad en el que sinónimo de “éxito” económico constituye eliminar las cautelas en el otorgamiento de préstamos, en la emisión de títulos, en operaciones bursátiles, en garantías a productos financieros, a la entrada y salida de capitales, al control de cambios, a la fiscalidad sobre rentas de capital, etc.

En definitiva, el sistema financiero<sup>99</sup> no ha introducido reformas que puedan asegurar o enfrentar las recurrentes crisis financieras, así como también ha sido incapaz de construir coordinadamente a través de una cooperación financiera internacional un sistema adecuado y más equilibrado para todo el mundo, en el que no hayan los tristemente excluidos; en términos generales, el sistema es imperfecto, incapaz de proporcionar tipos de cambios estables, incluso entre las principales monedas; ha generado una espiral de estancamiento a nivel planetario; y ha bloqueado la posibilidad de conseguir el desarrollo en muchas regiones periféricas.<sup>100</sup>

Ahora bien, estos mercados financieros<sup>101</sup> han estado sujetos a una serie de crisis recurrentes<sup>102</sup> producto de la ausencia de un régimen de normas acordadas en común que

---

<sup>98</sup> CORREA, EUGENIA (1999): “Liberalización y crisis financieras”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 49, núm. 2, México, enero de 1999.

<sup>99</sup> El sistema financiero es el conjunto de regulaciones y prácticas internacionales que determinan las condiciones de actuación de los actores financieros, entendiéndose por éstos a las distintas instituciones financieras de desarrollo, a los intermediarios financieros privados, a los organismos financieros internacionales que regulan y controlan la actividad financiera y que todos estos participan en los mercados financieros internacionales.

<sup>100</sup> AMIN, SAMIR (1999): *El capitalismo en la era de la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 45.

<sup>101</sup> Una de las características más evidente en los mercados financieros es la presencia de mega bancos que a través de una política institucional agresiva se han fusionado en búsqueda de un mejor posicionamiento en un mundo financiero en el que la competencia se ha incrementado producto de la ampliación de los mercados globales, estos operadores financieros tratan de jugar un papel de liderazgo el nuevo mapa de relaciones financieras internacionales.

<sup>102</sup> Las persistentes crisis financieras han generado un intenso debate sobre el sistema y mercado financiero internacional, crisis como las sufridas por todos los países del mundo, como por ejemplo: la “crisis de la deuda” en los ochenta, el colapso del sistema monetario europeo en 1993, la crisis mexicana de 1994 y sus efectos devastadores, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa, brasileña y de países latinoamericanos en

ha generado un vacío y la falta de una jurisdicción internacional que permita ordenar este tipo de transacciones internacionales; el incremento de su volatilidad; y los fallos al valorar el riesgo. Estos movimientos de capital, además de tener absoluta libertad, en la mayoría de los casos tienen un comportamiento irracional. Para Joaquín Estefanía, la principal amenaza que pesa sobre los ciudadanos de todo el mundo no es la mundialización, sino la libertad absoluta de los movimientos de capital que, incontrolados, desregulados, pueden acabar casi instantáneamente con cualquier economía nacional o regional, en virtud de cálculos estrictamente financieros y de corto plazo.<sup>103</sup>

George Soros indica que la libre circulación de capitales es el rasgo distintivo del sistema capitalista global, ocupa una posición privilegiada en la economía mundial, puede eludir países que imponen impuestos y normas onerosas; y consecuentemente, buscar mercados que les genere mayor rentabilidad, pues poseen una variedad de oportunidades que les hace ser el centro de la economía global y el nivel de su influencia ha aumentado en la economía en general.<sup>104</sup> Lo que está claro también, es que estos flujos en su mayoría son de carácter especulativo, generando desequilibrios macroeconómicos y perpetuando las ineficiencias microeconómicas<sup>105</sup>. En América Latina y los países emergentes, el crecimiento de estos movimientos, no ha dependido en gran medida de las políticas internas de los países sino más bien de la enorme amplitud del mercado, de las atractivas tasas de interés y de las elevadas utilidades que se han constituido, el primer “estímulo” para los inversores, al que se suma, la supuesta existencia de una garantía implícita de los países en situaciones de crisis como se demostró en la mexicana en 1994 y la brasileña en 1998.

En consecuencia, uno de los principales retos de la política económica es como enfrentarse a los riesgos derivados de los movimientos de capital y en que medida los instrumentos de política económica nacional son capaces de contrarrestar esos efectos negativos del libre flujo de capitales. En la actualidad, se exigen consensos entre los países

---

1998 y 1999, la crisis turca en el 2001, la crisis en los Estados Unidos en el 2007 producto del estallido de una burbuja inmobiliaria que revelo que los bancos habían extendido hipotecas basura, lo que representó un rescate de 700.000 millones de dólares; la crisis de la deuda en el 2009 en Europa, siendo Grecia la más afectada, además de España, Portugal, Irlanda e Italia. Ejemplos claros, de la inestabilidad mundial.

<sup>103</sup> ESTEFANÍA, JOAQUÍN (2000): op. cit., pág. 85.

<sup>104</sup> SOROS, GEORGE (1999): op. cit., pág. 134.

<sup>105</sup> AMÍN, SAMIR (1999): op. cit., pág. 53.

para luchar contra la amenaza potencial a la “estabilidad sistémica” y se defiende la necesidad de una regulación prudencial y de supervisión financiera, volviéndose imprescindible que dichos acuerdos favorezcan a los más débiles, como dice José Antonio Ocampo.<sup>106</sup>

Las características y condiciones del sistema y mercados financieros inciden en el desarrollo de las ciudades que son demandantes de recursos y en sus territorios se invierte o deja de invertir o se percibe los efectos positivos o negativos de los capitales que circulan libremente a nivel global.

#### **1.2.4. El desarrollo empresarial: Las empresas transnacionales y las empresas locales en la globalización**

Como dice, Jordi Canals las empresas, conjuntamente con la tecnología y el comercio internacional<sup>107</sup> se han convertido en uno de los principales impulsores de las diferentes transformaciones que vive la humanidad y que hemos denominado como globalización, que a su vez ha obligado al sector empresarial a adaptarse y desarrollar estrategias diferentes a las aplicadas con anterioridad.

A partir de la década de los años setenta, en un contexto recesivo de la economía mundial, las empresas y fundamentalmente las multinacionales, se vieron obligadas a emprender en políticas y estrategias distintas tanto en lo tecnológico, como en lo relacionado al empleo y los salarios; es decir, se diseñaron nuevas estrategias en lo productivo y comercial que incorporaron un sesgo más financiero en el conjunto de las actividades económicas, buscando reducir los costes, entre otros, los de financiación encontrando mejores posibilidades de obtener recursos dependiendo de las ventajas fiscales o financieras que cada país podía ofrecer.

De esta manera, y siguiendo a Enrique Palazuelos, la irrupción en intensidad e impacto de las corporaciones transnacionales y porque no, de las empresas nacionales en

---

<sup>106</sup> OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1999): *La reforma del sistema financiero internacional: Un debate en marcha*, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, pág. 46.

<sup>107</sup> CANALS, JORDI (2009): “*Después de la Crisis Financiera*”, en *las múltiples caras de la globalización*, BBVA, Madrid, 2009, pág. 91.

el ámbito económico y financiero con efectos como es obvio, en lo productivo y comercial, radicó en cuatro aspectos significativos: a) el crecimiento de la magnitud de sus operaciones; b) las variantes introducidas en las formas que utilizaban el mercado y los productos financieros, que emitían o adquirían; c) el carácter internacionalizador de sus actividades producto de la globalización y las nuevas tecnologías; y d) la profundidad de las relaciones internas del grupo corporativo, de gran parte de actividades que llevaban a cabo.<sup>108</sup> En consecuencia, podemos decir que la globalización ha promovido el desarrollo de las empresas y en especial de las transnacionales haciendo que sean más competitivas, copen mayores cuotas de mercado y se establezcan en la mayor cantidad de países.<sup>109</sup>

En esta línea, Pedro Ramiro y Erika González plantea que las multinacionales han pasado a controlar la mayoría de sectores estratégicos de la economía mundial: la energía, las finanzas, las telecomunicaciones, la salud, la agricultura, las infraestructuras, el agua, los medios de comunicación y de la alimentación.<sup>110</sup> La influencia es evidente, al punto que producto de sus múltiples necesidades de expansión han impulsado el desarrollo de mercados financieros que se articulan, a través de los intermediarios, las necesidades de liquidez o de recursos de las empresas, y de la rentabilidad y ganancias de los inversores. José María Vidal Villa sostiene que, las empresas acuden a la financiación de las instituciones financieras de su país, o del país en el que establecerán su negocio e incluso de un tercero, no existe límites en esta actividad y la movilidad del capital ha alcanzado su máximo desarrollo, a pesar de la existencia de diferentes condiciones en cada Estado.<sup>111</sup>

Para Guillermo De la Dehesa, la importancia de las multinacionales es evidente, su influencia ha sido sustancial por cuatro aspectos fundamentales: Primero, su peso ha sido decisivo en el comercio internacional no sólo por el volumen que generan, sino

---

<sup>108</sup> PALAZUELOS, ENRIQUE (1998): *La globalización financiera y la internacionalización del capital financiero a finales del siglo XXI*, Editorial Síntesis, Madrid, pág. 24.

<sup>109</sup> En este punto, vale la pena distinguir entre agentes financieros y agentes productivos transnacionales. El ambiente en el que se desarrollan los primeros (financieros) es el desequilibrio, propicio para su actividad, obtienen más ganancias producto de la pérdida de otros, es como “la lotería”; para los segundos (productivos), la estabilidad es necesaria para el desarrollo de sus actividades, según MAYOBRE, EDUARDO (1998): “Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina”, *Revista Capítulos*, No. 53, Sistema Económico Latinoamericano, Enero-Junio de 1998.

<sup>110</sup> RAMIRO, PEDRO y GONZÁLEZ, ERIKA (2013): “Empresas transnacionales: impactos y resistencias” en *Ecologista* Núm. 77, 2013, pág. 7.

<sup>111</sup> VIDAL VILLA, JOSÉ MARÍA (1998): op. cit., pág. 35.

también porque están cambiando radicalmente el patrón comercial internacional.<sup>112</sup> El segundo es que las multinacionales juegan un papel de enorme importancia para la globalización, y constituyen los conductos de los flujos de inversión directa extranjera que se ha constituido en muchos casos más importante y significativa que la inversión doméstica. En tercer lugar, las multinacionales han difundido las nuevas tecnologías en el mundo, llevándolas de un lugar a otro mostrando la manera como desarrollan y administran su negocio. Y finalmente, estas empresas pagan mayores salarios a sus trabajadores creando un empleo más estable.<sup>113</sup> En definitiva, para De la Dehesa, el crecimiento de las multinacionales es producto de la existencia de economías de escala, tanto en especialización, tecnología e inversión más desarrollo (I+D) como en compras, publicidad y experiencia.<sup>114</sup>

Por tanto, vale la pena también identificar los efectos de la creciente influencia de las multinacionales en la economía, en este sentido, el ya citado Guillermo De la Dehesa dice que asistimos: a una localización (o deslocalización) de la producción determinada por varios factores: recursos naturales, existencia de tecnología, ingeniería o una mano de obra cualificada, disponibilidad de aplicación de un proceso intensivo en mano de obra no cualificada (generalmente más barata), coste de transporte como la existencia de contingentes u otras barreras a la importación; a una internacionalización de las operaciones de las empresas transnacionales producto de la reducción de los costes de transacción y sobre todo en la transferencia de tecnología; y al desarrollo de una serie de procesos como la subcontratación de parte de los servicios o producción con empresas relacionadas o empresas no pertenecientes al grupo permitiendo mejorar los costes de producción, deslocalizar el proceso productivo, y sobre todo, limitar a la matriz el diseño

---

<sup>112</sup> El patrón del comercio internacional ha cambiado, pasando de uno basado en el comercio interindustrial, en el que los países se especializan en determinados productos, en los que tienen ventajas comparativas absolutas o relativas y los exportan, mientras que importan otros en los que no tienen dichas ventajas, a otro intrainstitucional o intrafirma basado en el comercio entre empresas matrices y sus filiales en el extranjero.

<sup>113</sup> En este punto, los argumentos planteados por De la Dehesa son refutables, fundamentalmente el último. No podemos afirmar, ni siquiera de manera mayoritaria y menos absoluta, que las empresas transnacionales pagan mayores salarios y generen estabilidad en sus empleados y trabajadores, más bien todo lo contrario. Esta demostrado a la saciedad, las pésimas condiciones laborales en las que, la mayoría de empresas transnacionales operan, generando extraordinarios beneficios empresariales a costa de enormes impactos socioambientales que afectan a la población y al ecosistema. Esto, se demuestra con claridad en RAMIRO, PEDRO y GONZÁLEZ, ERIKA: op. cit., pág. 7.

<sup>114</sup> DE LA DEHESA, GUILLERMO (2000): op. cit., pág. 94.



de las estrategias empresariales, el control de la calidad, marca, marketing, publicidad, financiación y en ocasiones distribución.<sup>115</sup>

Para el economista argentino Aldo Ferrer, vivimos en un verdadero “darwinismo económico” producto de la competencia empresarial en la que sobrevive el más apto para adecuarse a las exigencias del hábitat planetario.<sup>116</sup> La competencia parece estar marcada entre firmas y marcas a nivel mundial en el que es imprescindible desarrollar una capacidad tecnológica, de organización de recursos, de acumulación y de acceso a las “oportunidades” del mercado global.<sup>117</sup> En este sentido, se han desarrollado tres alternativas que impulsen y controlen la competitividad: la utilizada en la actualidad por las autoridades unilateralmente, sin coordinación, ni cooperación; la alternativa que las decisiones sean unilaterales pero que se coordinen con los demás países, bilateral, regional o multilateralmente; y mediante, un mecanismo supranacional.

Otro aspecto importante, es el conflicto con los gobiernos, por el tamaño de algunas empresas transnacionales, estas tienen un papel dominante sobre los gobiernos, tanto de origen como de acogida. Los bastante críticos sostienen que son una amenaza para la sociedad ante el cual, los gobiernos son impotentes y poco pueden hacer.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Existen algunas críticas a la influencia de las empresas transnacionales: en primer lugar, producto de la movilización de inversión directa que generan estas empresas, los Estados compiten por éstas y buscan la manera de atraerla. El problema surge cuando estas empresas deciden trasladarse a otros países por ventajas que se les pueda ofrecer causando daños en la economía del país que dejan o incluso, cuando éstas se trasladan a países considerados paraísos fiscales en donde se escapan de imposiciones fiscales; en segundo lugar, las organizaciones gremiales de trabajadores de países desarrollados critican que al transferirse la producción a otros países con salarios más bajos reduce el empleo y aumenta el paro en los países de origen; y tercero, la presencia de las empresas transnacionales según muchos autores genera monopolios globales en campos como de las telecomunicaciones, seguros, consultorías, asesorías financieras, publicidad, servicios de auditoría, entre otros, que menoscaban la competencia y un desarrollo más equilibrado. VALLESPÍN, FERNANDO (2000): op. cit., pág. 45.

<sup>116</sup> FERRER, ALDO (1998), “Hechos y ficciones de la globalización” en *Revista Capítulos*, Sistema Económico Latinoamericano, Núm. 53, Enero-Junio 1998, pág. 32.

<sup>117</sup> Para algunos autores, considerar que la actual competencia es solamente producto de las transnacionales es negar sus raíces en la realidad económica, social y política de los países de origen. El peso de las empresas norteamericanas, alemanas y japonesas no podrían entenderse si se les desarraiga de la riqueza del tejido productivo y social de sus respectivos países.

<sup>118</sup> En la actualidad las multinacionales que dominan y controlan la economía del planeta insisten en privatizar todo lo que sea rentable para el Estado, han debilitado y procuran seguir haciéndolo y así fortalecer el mercado con la implantación de leyes menos restrictivas que generen más competitividad. BETTO, FREI (1997): “Neoliberalismo: la nueva fase del capitalismo”, en *Utopías* Revista de debate político, Vol. 3, Madrid, 1997.

En nuestra región, América Latina, las empresas transnacionales han producido un debilitamiento de la capacidad empresarial doméstica, asunto que abordaremos más adelante. Aldo Ferrer sostiene que la gravitación de los actores transnacionales (operadores financieros y corporaciones transnacionales) es fundamental, pretenden operar sin injerencia alguna de nadie y en especial de los estados nacionales, lo cual no se puede aceptar.<sup>119</sup> El fortalecimiento de las transnacionales como actores activos en la economía mundial y su consolidación como uno de los agentes de mayor influencia en el desarrollo económico de países periféricos o subdesarrollados nos muestra el gran poder político de los países originarios, así como el de estas empresas en la vida económica y política, con la consecuente marginación de países en desarrollo, y en este caso de los Latinoamericanos.<sup>120</sup>

Sin embargo, no podemos dejar de anotar, que en estos últimos años, hemos visto un auge de “nuevas multinacionales” cuyo país de origen son economías emergentes, como sostienen Esteban García-Canal y Mauro Guillén principalmente de China, Brasil, Rusia, India, México, Indonesia, Turquía, Sudáfrica y muchos otros países de África, Asia Oriental, sur de Asia, Latinoamérica y Oriente Próximo. Estos países se han convertido en grandes exportadores de artículos de consumo, mientras que otros venden materias primas agrícolas, energéticas o minerales.<sup>121</sup> Se diferencian de las transnacionales tradicionales, de acuerdo a los autores citados, en su ritmo de internacionalización; en el alto riesgo de sus inversiones, no solo por el hecho de ser empresas extranjeras sino por las desventajas competitivas que acarrea no contar con recursos y la experiencia que tienen las transnacionales consolidadas; tienen mejores condiciones para lograr alianzas y acuerdos; y capacidad de adaptación a los mercados.

En definitiva, las empresas transnacionales producto de la profunda relación entre actividades comerciales y financieras, y gracias a su enorme capacidad de expansión geográfica están en condiciones privilegiadas para conocer la realidad de los distintos mercados financieros internacionales y para operar en ellos sacando el máximo provecho.

---

<sup>119</sup> FERRER, ALDO. (1998), op. cit., pág. 33.

<sup>120</sup> Los países desarrollados y las transnacionales han visto cada vez más la extensión de sus áreas de influencia, llegando a ser determinantes en el diseño de políticas económicas y en el desenvolvimiento político de las áreas en desarrollo o periféricas.

<sup>121</sup> GARCÍA-CANAL, ESTEBAN y GUILLEN, MAURO F. (2014): “El auge de las nuevas multinacionales” en Reinventar la Empresa en la era digital, BBVA Open Mind, Turner, Madrid, pág. 111.

Estas empresas han diseñado, producto de su posicionamiento una serie de estrategias de financiación de sus actividades a través de la captación de recursos mediante la emisión de títulos de la más variada índole, así como para invertir en la compra de empresas o títulos creados por otras entidades de manera que le genere importantes recursos financieros. Sin lugar a dudas, el papel de las empresas transnacionales en la actividad financiera y en el mundo de la globalización es sustancial, son una especie de motor de la economía mundial, en el que su poder es determinante, inigualable y concentrador.<sup>122</sup>

Para Pedro Ramiro y Erika González, a pesar de los esfuerzos de las escuelas de negocios y *think tanks* vinculados a las compañías multinacionales, por elaborar estudios y demostrar sus logros pro-desarrollo y bienestar producto de su intervención, es claro que: primero, las transnacionales no han contribuido a mejorar la cantidad y calidad del empleo, es decir, no han traído de la mano el progreso y bienestar para las poblaciones de la región, promesa que llegó después de las privatizaciones y reformas neoliberales en los ochenta y noventa.<sup>123</sup> Segundo, los efectos sociales, políticos, ambientales y culturales van asociados a su internacionalización. Y tercero, los que han ganado de este proceso, no son las mayorías<sup>124</sup>, sino los dueños de las compañías, sus rentas se han incrementado de manera significativa.<sup>125</sup>

Las transnacionales y sus beneficios monopólicos son globales, sin embargo los mecanismos de control son fragmentados y cada jurisdicción se cuida únicamente de sus propios ciudadanos, lo cual, en la práctica, significa que nadie se ocupa de los

---

<sup>122</sup> El poder de las empresas transnacionales es tal, que para muchos se están convirtiendo en las “dueñas del mundo”. La Organización de Naciones Unidas, sostiene que su nivel de influencia es tal que se reparten el control de los principales mercados ante la impotencia de las autoridades nacionales de control y sobre todo de competencia, ocupan el 60% del importe de las operaciones de fusión y adquisición de empresas, constituyéndose la principal preocupación desde una perspectiva de Latinoamérica la posibilidad de que grandes empresas controlen sus economías mediante la adquisición de empresas estatales a través de los múltiples procesos de privatización. En definitiva, las transnacionales están alcanzando un poder inigualable y concentrador que puede generar un crecimiento injusto y sobre todo excluyente de grandes sectores de la población mundial. “Cien empresas se están convirtiendo en dueñas del mundo, según la ONU”, *El País*, Negocios, 10 de diciembre de 2000.

<sup>123</sup> Podemos citar, varios ejemplos en América Latina: el caso de Repsol en Argentina, Bolivia, Perú y Ecuador; la papelera Bornia en Uruguay; el macrocomplejo industrial construido por Thyssen Krupp en Río de Janeiro – Brasil; las privatizaciones de servicios públicos en México con Aguas de Barcelona, en Colombia con Proactiva-FCC, en Guatemala, Nicaragua y Colombia con Unión Fenosa; entre otros.

<sup>124</sup> En el proceso de transnacionalización de estas empresas, los resultados han sido claros, profundización de las desigualdades y derechos relegados de las mayorías sociales frente a la protección de intereses comerciales y económicos de las empresas transnacionales. RAMIRO, PEDRO y GONZÁLEZ, ERIKA (2013): op. cit., pág. 9.

<sup>125</sup> RAMIRO, PEDRO y GONZÁLEZ, ERIKA (2013): op. cit., pág. 9.

consumidores de los países pequeños o en desarrollo, dice Stiglitz.<sup>126</sup> Lo grave es que muchos gobiernos, ayudan a formar cárteles globales para privilegiar sus intereses y Stiglitz pone como ejemplo, a Microsoft que ocupa el 87% del mercado global de PC. El ordenador personal, Internet, los procesadores de texto, las hojas de cálculo prácticamente definen la economía moderna y una sola empresa domina los cuatro productos. Estos monopolios, no sólo redundan en un aumento de precios, sino en un descenso de la innovación, como fue el caso de Netscape que fue absorbido por Microsoft. Por lo tanto, la globalización de los monopolios requiere una ley global de competencia y una autoridad global que la aplique.<sup>127</sup>

Sin embargo, de lo expuesto, no podemos dejar de considerar *el rol y el reto de las empresas locales* respecto a la mejora de la productividad y la consecuente generación de rentas locales que permitan hacer posible la sostenibilidad del territorio, objetivo que también compromete a los gobiernos subnacionales como lo son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el Ecuador. En varios territorios subnacionales se ha comprendido que el conjunto de procesos que hemos denominado “globalización” exige de acciones puntuales que permitan una suerte de equilibrio al voraz capital financiero e intereses de las transnacionales que buscan copar todos los mercados posibles, es así que la necesaria dinamización empresarial a nivel local representa, como dice, Juan J. Llisterri, el fortalecimiento del tejido productivo local, la formación de redes de empresas y encadenamientos productivos y la formación de *clusters* competitivos internacionalmente, programas de mejora de los proveedores, centro de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, centros de innovación empresarial y desarrollo tecnológico, fondos para la creación de nuevas empresas, incubadoras, mecanismos de financiación de inversiones productivas locales y el desarrollo de servicios públicos y privados de calidad.<sup>128</sup> En la ciudad de Cuenca, en mayor o menor medida dependiendo de cada tema, se han logrado importantes avances que le han permitido afrontar de mejor manera los efectos de la globalización, asunto que lo podremos verificar a lo largo del capítulo dos de esta tesis.

---

<sup>126</sup> STIGLITZ, JOSEPH (2006): op. cit., pág. 257.

<sup>127</sup> Ibídem: pág. 141.

<sup>128</sup> LLISTERRI, JUAN J. (2000): “Competitividad y Desarrollo Local”, Documento de Discusión SDS/SME, Marzo de 2000, pág. 1.

Por lo tanto, la globalización pura y dura ha sacudido las economías y a los actores locales por las nuevas condiciones de “competencia” global, por lo que, el reto de definir una agenda de desarrollo económico local y de impulso empresarial es fundamental en el entorno actual y cuando nos referimos a la empresa local, nos referimos a las micro, pequeñas y medianas empresas que son las que proporcionan una mayor parte de empleos y a las grandes que tiene mejores opciones de alcanzar mercados nacionales e internacionales. Las respuestas a la globalización no pueden reducirse a una simple apertura de las economías, sino que exige la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el seno de los sistemas productivos locales a fin de lograr la necesaria incorporación de los componentes del conocimiento y de la flexibilidad en los mismos, como sostiene Albuquerque.<sup>129</sup>

En este punto, la intervención pública es trascendental a la hora de fomentar diferentes iniciativas de desarrollo local, a través de eliminar obstáculos y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados, descentralizar la información, los conocimientos y la decisiones; apoyar a través de recursos y medios de formación y capacitación; coordinar políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales; ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y observatorios de empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i); incorporar en todas las actuaciones la dimensión de género así como los estudios de impacto ambiental a fin de no deteriorar el patrimonio medioambiental local, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales utilizados y valorizándolos como un activo fundamental de desarrollo económico local; facilitar e impulsar líneas de financiación o de aval, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, a través de fondos semillas, capital de riesgo u otros modos; incentivar la elaboración de planes de desarrollo e incorporarlos en las estrategias de desarrollo territorial. Todo esto conduce a que los gobiernos locales, se conviertan en catalizadores y mediadores del desarrollo de este sector, por lo tanto del territorio en general que es su responsabilidad. Lo dicho, representa tener una visión de desarrollo a

---

<sup>129</sup> “Competencia global” que producto de la microelectrónica y las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha evolucionado las formas de producir, como lo sostiene ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2004): “El Enfoque del Desarrollo Local”, *Cuadernos DEL* Número I Organización Internacional del Trabajo, Julio 2004, pág. 6.

futuro, trabajada en conjunto con los diferentes actores de región y capacidad de concertación de estrategias.<sup>130</sup>

A nuestro modo de ver, la descentralización y el desarrollo del sector económico local o regional, como lo habíamos dicho con anterioridad, es un elemento de equilibrio frente al crecimiento e intervención brutal de las transnacionales en el planeta. El desarrollo económico local genera mayores oportunidades de mejora en las condiciones de vida de la población: en lo económico con empresarios y emprendedores competitivos en los mercados; en la formación de talento local, con Universidades e Institutos dinámicos y actualizados en las nuevas tendencias; en lo socio-cultural e institucional, en que el que todos los actores sean parte de un proceso de desarrollo concertado y liderados por los gobiernos locales; y en lo ambiental garantizando la protección del medio natural.

En definitiva, los sistemas productivos locales cobran importancia, aún más cuando las tres cuartas partes de la producción mundial, no se comercializa internacionalmente. Para Albuquerque, la gran mayoría de las decisiones de producción mundial tienen lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales. En algunos países desarrollados, el porcentaje de la producción nacional que se comercializa internacionalmente apenas supera el 10%, como es el caso de Japón o los Estados Unidos.<sup>131</sup> De acuerdo al autor citado, las microempresas y pequeñas empresas en América Latina y el Caribe constituyen en promedio, el 96% del total de empresas existentes y utilizan el 57% del empleo formal. Estas empresas juegan un papel fundamental no solo en la creación del empleo sino también de garantía del dinamismo de los mercados y en el reforzamiento de la estabilidad social.<sup>132</sup> Además, estas empresas podrán ser competitivas en tanto y en cuanto se especialicen y concentren el conocimiento productivo (tecnológico, comercial y organizacional) en un rango específico que le permita ventajas de costes y liderazgo innovador; operen en un contexto de cooperación en el que se complementen de manera territorial con otras empresas; y que las externalidades positivas favorezcan a la generación de clúster evitando el aislamiento y facilitando las nuevas iniciativas empresariales.

---

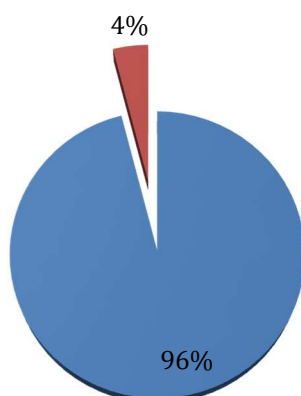
<sup>130</sup> Ibídem: pág. 20.

<sup>131</sup> Ibídem: pág. 26.

<sup>132</sup> Ibídem: pág. 28.

#### Gráfico 4. Tamaño de las empresas en América Latina

■ Pequeña y Mediana Empresa    ■ Grandes Empresas



FUENTE: Elaboración a partir de Albuquerque (2004).

En este punto, vale analizar el caso de Cuenca - Ecuador, que a través de la parcial descentralización en materia de desarrollo económico ha buscado identificar y fomentar iniciativas empresariales que generen empleo y por lo tanto equidad social y sostenibilidad ambiental en el territorio. Al inicio, este impulso fue de manera empírica y más bien visionaria y luego con una intervención más institucional con la creación de una empresa pública de Desarrollo Económico, se ha entendido lo que Albuquerque llama, imperativo de un diseño mixto de políticas que junto a las medidas encaminadas a lograr equilibrios macroeconómicos impulsadas fundamentalmente por el gobierno central, se desarrollen otras de carácter territorial que favorezcan el fomento productivo, la información, capacitación y el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas locales.<sup>133</sup>

Encontramos, varias señales de competitividad sistémica o estructural, es decir, las empresas, no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, porque en mayor o menor medida encontramos, lo que señala Albuquerque<sup>134</sup>: disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial; dotación de infraestructuras básicas; naturaleza y magnitud de investigación y desarrollo para la innovación; capacitación en la gestión empresarial; vinculación del sistema educativo y de la capacitación de los recursos

---

<sup>133</sup> Ibídem: pág. 18.

<sup>134</sup> Ibídem, pág. 8.

humanos con los requerimientos productivos; red de proveedores y competidores locales, niveles de exigencia de usuarios locales e interacción creativa entre el sector público y los agentes locales. Otro factor que encontramos, es el de carácter cultural, existe una actitud favorable a la creatividad y al emprendimiento que favorece a la innovación y a la real valoración de los recursos humanos que redundan en un ambiente estimulador del desarrollo productivo y empresarial de una región.

Para ser más precisos aún, en Cuenca con la creación en el 2010 de la Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico, se articuló de mejor manera, un conjunto de políticas al servicio del desarrollo empresarial y se dieron los primeros pasos en varios ámbitos, entre los que podemos citar: las alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas, de carácter educativo que han mejorado la capacitación en materia de gestión empresarial; se ejecutaron una serie de análisis o estudios relacionados con el desarrollo económico que permitan contar con información relevante para las actividades empresariales<sup>135</sup>; se ha desarrollado e implementado una estrategia de masificación y mejora del servicio de Internet que presta la Empresa Pública de Telecomunicaciones, así como la implementación de un centro de almacenamiento de datos que mejoran la capacitación en tecnología; se han multiplicado las empresas de Consultoría en la ciudad y se ha contado con empresas nacionales e internacionales en el asesoramiento de ciertas áreas específicas; la propia empresa de Desarrollo Económico construye un Parque Industrial modelo e implementa un innovacento de la madera, que se constituye en un apoyo para la innovación productiva, asesoría en diagnósticos especializados sobre innovaciones de productos y procesos, conocimiento de materiales, etc. Por lo tanto, el desarrollo económico de Cuenca es interesante y su capacidad de inserción en la globalización es aceptable, entendiendo que aún queda mucho por hacer en esta materia.

En definitiva, la definición de una estrategia de desarrollo económico y el impulso a las empresas locales en el mundo de la globalización es vital. La promoción del potencial endógeno sostiene de mejor manera las economías nacionales frente a los fenómenos mundiales, con mayores impactos positivos que lo que podría generar las

---

<sup>135</sup> De manera más detallada podemos citar: Plan Estratégico de la Empresa de Desarrollo Económico – EDEC EP 2013-2020, Plan de Reactivación del Sector Artesanal de Cuenca, Modelo de Gestión del Portal de Artesanías de Cuenca, Plan de Emprendimiento de Cuenca, Plan de Reactivación del Sector Industrial de Cuenca.



inversiones foráneas. La atención prioritaria a las micro, pequeñas y medianas empresas nos permite incluir un elemento fundamental para la sociedad, que es el de la rentabilidad social y generación de empleo e ingresos para la mayoría de la población y dejar de lado, el reducido criterio de la rentabilidad financiera inmediata. Como dice, Alburquerque, la dimensión territorial del desarrollo económico y empresarial facilita el fomento de las potencialidades endógenas de cada zona; el aseguramiento de una oferta de servicios de desarrollo empresarial para las micros, pequeñas y medianas empresa en el entorno; el desarrollo de redes institucionales, acuerdos de cooperación y complementariedad en la construcción del entorno innovador apropiado; el paso de un viejo estilo de gestión pública jerarquizado y burocrático al nuevo enfoque horizontal y descentralizado para asegurar la apropiación colectiva de la información estratégica y la mejor prestación de servicios mediante el acercamiento a la ciudadanía.<sup>136</sup>

En el caso de Cuenca, en estas últimas décadas podemos decir que existen dos momentos que caracterizan el desarrollo económico local: el primero, en la que casi de manera natural producto de un espíritu emprendedor, los actores económicos y de ciudad han identificado sus potencialidades endógenas para desarrollar la economía local; y la segunda, en la que se utiliza elementos de la planificación estratégica cantonal para impulsar el desarrollo e inserción de la economía local en la nacional y por lo tanto en la globalización teniendo como eje a la micro, pequeña y mediana empresa y a la prestación eficiente de servicios públicos que favorecen un entorno adecuado de inversión.

En consecuencia, como hemos podido apreciar la globalización contemporánea es una transformación sin precedentes tanto en alcance como en velocidad, intensidad e influencia en la sociedad en diferentes ámbitos como el cultural, ambiental, político, social y económico, lo que nos obliga a pensar bajo nuevos términos al Estado y al gobierno, entendido éste como todos los niveles, incluido el autónomo municipal y en el caso concreto el de Cuenca – Ecuador.

---

<sup>136</sup> ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2004): op. cit., pág. 50.

## CAPITULO 2. CIUDAD Y DESARROLLO EN CUENCA – ECUADOR

### 2.1. CIUDAD Y DESARROLLO

Hoy las ciudades, son consideradas como dice, Julio Touza Rodríguez, “organismos vivos” que crecen, extienden su territorio y rehabilitan el existente, constituyen el espacio en el que habitan las personas, los ciudadanos. Son el esqueleto que sostiene la vida urbana, el marco que la arropa, el corazón que late cada día, el soplo que la ilumina haciéndola activa, despierta, plural, vigorosa, dinámica, culta, solidaria, colorida, alegre, entrañable y participativa.<sup>137</sup> Sin embargo, también son como dice Toni Puig, aparatos, cementos, gente amontonada y monotonía. Están vivas, aunque muchas están enfermas y otras languidecen, no tienen estímulo y su calidad de vida es difícil, son pasivas y carecen de la capacidad para innovar, aunque también encontramos lo contrario, ciudades con liderazgo e innovadoras con estrategias claras de gestión y asumen una visión de futuro. Si hay voluntad, compromiso y esfuerzo colectivo se abre un camino de solución positiva, ejercitando acciones y anticipación, escuchando al ciudadano, analizando los problemas, preparando planes operativos y adoptando como decía, decisiones estratégicas. Es decir, ciudades con objetivos claros, planificando en consecuencia y gestionando con eficacia.<sup>138</sup>

Por lo tanto, son las ciudades, aquellos territorios en el que se expresa el desarrollo, las condiciones de vida, el bienestar, el buen vivir de las personas. Su rol en el mundo de la globalización y en el desarrollo es trascendente rescatando las particularidades, la historia, la geografía, las necesidades y oportunidades que cada una tiene. Las situaciones, dice Touza, son distintas en cada ciudad, sin embargo existen innumerables lazos urbanos que permiten hilvanar, con mimbres parecidos criterios urbanísticos imprescindibles para el crecimiento tranquilo de nuestras ciudades.<sup>139</sup>

En América Latina, y en el caso particular del Ecuador, hemos visto en estos

---

<sup>137</sup> TOUZA RODRÍGUEZ, JULIO (2013): “El Desarrollo de la ciudad: Nuevos barrios sostenibles, humanos, accesibles e inteligentes” en *Retos para la Sostenibilidad de las Ciudades Inteligentes*, LOPEZ QUERO, MANUEL. LOPEZ VEGA, ANTONIO. AVILÉS PALACIOS, CARMEN. (Dir): Fundación José Ortega y Gasset – Gregorio Marañón – Cátedra Ciudad Sostenible y Empresa, Madrid, 2013, pág. 19.

<sup>138</sup> PUIG, TONI (2009): *Marca ciudad: Como rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 25.

<sup>139</sup> TOUZA RODRÍGUEZ, JULIO (2013): op.cit., pág. 20.

últimos años profundos cambios que se han arropado en la mejora sustancial de la economía nacional. Las ciudades ecuatorianas concentran cada vez más población y la ampliación de la clase media ha hecho necesario mejorar las infraestructuras, la prestación de los servicios básicos y la generación de condiciones para resolver los problemas fundamentales de la población con las peculiaridades de cada caso. La ejecución de proyectos innovadores y soluciones sostenibles, proyectos urbanos de gran impacto, nuevos sistemas de transporte público, plazas, parques, nuevos centros de salud, hospitales, centros educativos, centros de atención social y nuevas viviendas que den respuesta a la demanda existente por los “nuevos” habitantes urbanos, son entre otras, las expresiones puntuales del proceso que viven las ciudades en su proceso de transformación y modernización.

Por lo tanto, una vez analizado el entorno y las tendencias mundiales en las que se desenvuelven las ciudades en la actualidad, vamos a analizar en este capítulo las condiciones en las que desarrollan las ciudades, reflexionando sobre sus problemas y el rol que se les asigna en el mundo de la globalización, sin olvidar las especificidades de cada ciudad, su historia, territorio, clima, cultura y antropología. Rol en función de un interés común, de la adecuada habitabilidad y de la felicidad de ciudadanos y ciudadanas.

### **2.1.1. Principales problemas de las ciudades**

Las ciudades viven una serie de cambios tanto en el orden económico, político, social, cultural y ambiental. Este conjunto de transformaciones son producto de una serie de factores que a lo largo de este título vamos a describir, de manera que nos permita entender los fenómenos y retos que afrontan las ciudades contemporáneas y en el caso particular de Cuenca en el Ecuador.

En estas últimas décadas, los municipios y específicamente los grandes han vivido un proceso de *concentración de la población en las zonas urbanas* debido a una serie de factores fundamentalmente de carácter económico, de oportunidades de trabajo y de acceso a mejores servicios públicos, provocando una serie de conflictos que no han podido resolverse en la mayoría de casos con oportunidad y anticipación desde la perspectiva de la planificación del territorio. Observamos nuevos asentamientos, barrios enteros que se han constituido al margen de cualquier criterio de ordenamiento del

territorio, que no cuentan con espacios verdes de carácter público, equipamientos e infraestructuras necesarias que permita alcanzar el bienestar de los habitantes de una ciudad.

Estos problemas deben ser abordados desde la perspectiva de la planificación que prevea la demanda de suelo, así como la oferta procurando disminuir los impactos de la especulación que han hecho del precio del suelo excesivamente elevado impidiendo el acceso a una vivienda digna de gran parte de la población. A esto debemos añadir, criterios relacionados con la gestión del territorio en la que se aborde la regeneración económica y social de los barrios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, no sólo la concentración urbana de personas y la ausencia de una planificación territorial afecta a las ciudades, sino también la presión de sectores económicos que en un nuevo marco de interrelación a nivel internacional concentran grandes mercados en espacios urbanos por la dinámica misma de las actividades comerciales, financieras y por la presencia misma de personas que se constituyen potenciales consumidores, proveedores y mano de obra para todas estas actividades.

En este punto, merece especial énfasis los problemas que se observan en los centros históricos, el creciente deterioro de ciertas zonas o inmuebles céntricos y patrimoniales, el desplazamiento de los habitantes del centro a otros lugares de la ciudad, los conflictos de tráfico por la sobredimensionamiento de las actividades comerciales en esta zona, el deterioro ambiental por la acumulación de automotores circulando y actividades en espacios reducidos y el alto costo del suelo, que suele ser incremental con el paso del tiempo.

En este punto, me permitiré citar el ejemplo de Cuenca – Ecuador. Cuenca fue declarada por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1999 y desde ahí se ha puesto especial énfasis en aquellas políticas que contrarresten los efectos nocivos que de alguna manera se describen en el texto. Se han implementado políticas de defensa de la identidad del centro histórico evitando que disminuya significativamente su población o la creación de una especie de guetos. Hay intervenciones públicas y privadas que conservan las edificaciones y los espacios revitalizando el rol de barrios y renovando el tejido social y su activa participación.

Asimismo, observamos el *crecimiento descontrolado en las grandes ciudades con repercusiones sobre la accesibilidad*, lo que genera: un encarecimiento del costo de vida; exagerados y largos trayectos y tiempos para llegar de un lugar a otro, vías de gran magnitud, espacios para aparcamientos, complejos sistemas de gestión del tráfico y del transporte público; y una creciente demanda y costes de servicios públicos que tarde o temprano repercute en un incremento impositivo. Este fenómeno está cada vez más presente en ciudades intermedias en las que se replica, en mayor o menor medida esta problemática. En nuestro caso, observamos la expansión de la mancha urbana, de manera que los trayectos y tiempos que requiere un ciudadano para trasladarse de un lugar a otro se han incrementado sin contar con un sistema de transporte eficiente y la infraestructura necesaria que soporte adecuadamente esas movilizaciones.

De igual manera, cada vez es más evidente, la *abundancia y utilización masiva de vehículos* con la consecuente congestión del tráfico constituyéndose en uno de los principales problemas urbanos que se pueden observar en todo el planeta. El transporte en varios países es considerado un derecho y el Estado está obligado a garantizar el servicio; sin embargo, no es suficiente para cubrir las necesidades de una sociedad que en su afán de cumplir con sus actividades laborales, de dedicar más tiempo al descanso o diversión y esto sumado a la mejora de la renta ha generado un incremento importante del uso del automóvil, lamentablemente en detrimento del servicio de carácter público, lo que representa más gastos en la construcción de vías, gestión del tráfico, señalización y semaforización de última tecnología, atascos, consumo de combustible, riesgos debido a la inseguridad e incremento de siniestralidad, ruido y contaminación del aire. En esta última década en Cuenca cada vez hay más vehículos particulares circulando en la urbe y cada vez menos usuarios del sistema de transporte público lo que sin duda complica la vida diaria de la ciudad.

Otro de los problemas que mayor impacto ha tenido en los últimos años es *el medioambiental* que se expresa de diferentes maneras: el incremento significativo de emisión de gases de efecto invernadero que se concentra fundamentalmente en las ciudades generando una especie de microclima, en el que la temperatura de la ciudades y Cuenca no es la excepción producto del tráfico, calefacciones e industrias, es visiblemente mayor a la de su entorno; el manejo de la basura y de los residuos que han crecido significativamente por el crecimiento de la ciudad y su población, y el consumo cada vez

mayor de productos que usan materiales o envases que agotan rápidamente los sistemas convencionales de tratamiento de la basura y que en ocasiones no son fáciles de reciclar; el aumento del consumo de agua y la producción del recurso vital que no cuenta con sistemas de control, los habitantes reciben el suministro por encima de lo que realmente necesitan y está demostrado que mientras más alto es el nivel de rentas, mayor es el consumo; por lo tanto, la utilización inadecuada del recurso es un problema, que sumado a otras actividades que tienen que ver con la gestión integral del agua y que no reciben la atención que se merece, esto es la gestión y manejo de aguas residuales, alcantarillado y la necesaria depuración constituyen un problema latente de las urbes; y a todo lo señalado, podemos también decir que se identifica el excesivo consumo de energía, la división o parcelación de los espacios verdes, la construcción de carreteras y urbanizaciones que sustituyen a la naturaleza afectando negativamente a las ciudades con impactos ambientales significativos y que lamentablemente no se llegan a remediar.

El medioambiente, como dice Arias Goytre, no es un sector, ni una cuestión técnica, es el punto de encuentro entre calidad de vida y sostenibilidad. Debemos conseguir mejorar la habitabilidad de los barrios de nuestras ciudades, con criterios de equidad y gestionar la demanda y los procesos productivos, con criterios de eficiencia social y ambiental, fomentando la calidad de vida colectiva sin superar los límites ambientales locales y globales.<sup>140</sup>

Otro problema complejo gobernar es *la pobreza urbana* que se expresa en muchos de los casos en barrios de carácter marginal. Una de las razones más importantes es la migración a las grandes o medianas ciudades como es el caso de Cuenca, migración que por necesidades económicas hace que mucha gente se traslade en búsqueda de un empleo, que en la mayoría de los casos es de baja cualificación compensado con salarios mínimos. Esta migración contribuye a nuevas demandas de espacios, de vivienda<sup>141</sup> y servicios básicos que no siempre se encuentran a disposición generándose una especie de división

---

<sup>140</sup> ARIAS GOYTRE, FELIX (2001): "*Problemática urbana actual*", 4 de octubre 2001, (<http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/wiew/2592/2658>).

<sup>141</sup> En la actualidad, el precio del suelo y de la vivienda suponen un problema serio para aquellos sectores con menores ingresos y me atrevo a decir que para la sociedad en general. Esta situación, en algunos casos ha generado un incremento significativo en el endeudamiento al extremo de desatar crisis inmobiliarias de enormes consecuencias y en otros que las personas vivan en un régimen de alquiler. Por lo tanto, la planificación y gestión urbana debe encaminarse a reducir los costos del suelo y mejorar las condiciones de vida en los barrios y zonas menos favorecidos.

social constituyéndose barrios “pobres, medios y ricos” en función del nivel y las condiciones de vida con la consecuente insatisfacción y marginalidad de varios sectores de la población.<sup>142</sup> Hace una década, esta situación no se veía en Cuenca, sin embargo en los últimos años el crecimiento de la ciudad ha llevado a observar cada vez más esta división entre barrios pobres, medios y ricos o la constitución de ciudadelas cerradas en muchos casos exclusivas e inaccesibles.

La pobreza considerada bajo términos tradicionales tiene que ver con la carencia de bienes materiales y se mide a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas en las que se incluye el factor vivienda, número de cuartos o habitaciones, uso de cocina, presencia o no de servicios básicos, agua, alcantarillado y electricidad. Se puede medir también por la insuficiencia de ingresos o del salario mínimo vital respecto del costo de la canasta básica mensual que requiere una familia para sobrevivir. Y también podemos utilizar otros factores no económicos para medir la pobreza como son: los culturales, territoriales y políticos, que afectan la calidad de vida de las familias, influyendo como no puede ser de otra manera, en el desarrollo urbano. Este es un tema de enorme conflictividad que impone la obligatoria necesidad de profundizar en su análisis que permita diseñar políticas públicas multidimensionales y así superar los complejos procesos que se vive en el ámbito urbano.

En términos generales, éstos son los principales problemas que se presentan en las ciudades contemporáneas y en gran medida son los algunos de los efectos producto del proceso de globalización. El mundo actual y, en especial, las ciudades se enfrentan a nuevos retos y la respuesta a ellos tienen que estar cargados de una dosis de planificación, decisión política e innovación.

### **2.1.2. Lo Global y lo local: Abordaje desde lo local a las transformaciones mundiales**

En la mayoría de países de América Latina bajo criterios neoliberales se ha asociado el crecimiento y desregulación al desarrollo económico contrariamente a lo que se ha implementado en otros países como Japón y China que han diseñado políticas,

---

<sup>142</sup> La migración es un fenómeno interrelacionado con procesos de desarrollo económico o de industrialización, así como de urbanización o crecimiento de las ciudades que pueden acarrear una serie de problemas adicionales como son: el desempleo, el subempleo o informalidad, la carencia de servicios y viviendas, por lo tanto el crecimiento y extensión de los marginados. Por un lado, crecen las ciudades, su población y necesidades, y por otro, ciudades pequeñas tienden a desaparecer y disminuir su población.

programas y proyectos desde el Estado con el fin de promocionar un crecimiento y desarrollo permitiendo rentabilidades sociales más permanentes. Vemos opciones de desarrollo en que se combina lo global con lo local; es decir, un alto grado de interacción e integración comercial, financiera y cultural combinado con un reforzamiento de la identidad y las dinámicas locales. En otras palabras, políticas de descentralización destinadas a un fomento de las economías con anclaje local y expresión mundial que buscan mayores niveles de desarrollo.<sup>143</sup>

La frase “piensa globalmente y actúa localmente” atribuida al activista Patrick Geddes a principios del siglo XX, ha sido utilizada en diferentes contextos desde lo político pasando por la planificación urbana y llegando hasta el ámbito de los negocios. En esta línea y centrándonos en nuestro ámbito de investigación, Fernando Carrión dice que la relación global – local es parte de una condición binaria indisoluble, tan así que lo global no existe sin lo local y viceversa, como tampoco lo global es algo externo a lo local, sino parte constitutiva de ello. Lo local, para existir, tiene que integrarse a otros ámbitos locales o a lo global mediante políticas de conectividad y competitividad, lo cual solo es posible a través de los tres actores mundiales en escena: el Estado, hoy en decadencia<sup>144</sup>; las empresas transnacionales; y las ciudades, con su alto protagonismo. La diferenciación que introduce la globalización, según Carrión entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares tiende a afirmar nuevas identidades (étnicas, ambientales, políticas, deportivas y territoriales); pero también, la relación global – local establece ciertas formas identitarias que pueden ser percibidas más allá de los temas tradicionales y clásicos que construyen el Estado, la sociedad y el territorio. Entre ellos, sobresalen algunos temas transversales, que citamos de manera resumida:

Primero, el territorial cuyo elemento central es la ciudad, esto es el espacio público, el lugar común en el que la población construye pensamiento cívico surgido desde la pertenencia. El espacio público es el ámbito donde la población se encuentra

---

<sup>143</sup> JORDAN, RICARDO (2003): “Ciudad y Desarrollo en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO. SIMIONI, DANIELA (Comp) Comisión Económica para América Latina – CEPAL, Santiago, 2003, pág. 46.

<sup>144</sup> Afirmando de manera generalizada que el Estado está en decadencia supone una afirmación un tanto ligera. Hemos observado en estos últimos años como el Estado ha jugado un rol de enorme importancia en el desarrollo de sus países. Primero, se ha recuperado la institucionalidad perdida por décadas y luego se ha logrado diseñar y ejecutar políticas en diferentes ámbitos que han logrado mayor bienestar para los ciudadanos. El caso concreto es el de nuestro país.



(simbiosis), se identifica (simbólico) y puede manifestarse (cívico). Esta es la ciudad, el lugar donde la población se representa, se hace visible y encuentra, es el lugar donde las personas se juntan, el lugar común, es la gran sala de reunión, de encuentro y de tertulia, el ágora, la polis.

Y segundo, el ámbito demográfico que se refiere a la migración internacional, la que en varios países de América Latina representa una de las formas más directas para la inserción al proceso de globalización. El mundo ha entrado en un nuevo ciclo de nomadismo haciendo que las segundas o terceras ciudades de algunos países de América Latina se localicen por fuera del territorio nacional y continental, constituyendo, por esta vía, verdaderas redes interurbanas transnacionales, comunidades simbólicas configuradas en espacios transnacionales.

Los migrantes reproducen la cultura del lugar de origen en el lugar de destino y se empiezan a establecer lazos interurbanos tremendamente significativos sobre la base de flujos económicos, culturales y sociales. Se observa, el nacimiento de los hijos de la globalización que viven en un “no lugar” propio de la transición indiferenciada del aquí y el allá, gracias al manejo de tecnología de punta, se ve también una transformación de las familias, en el sentido de que hoy existe un solo hogar que se despliega en dos casas distintas, que la jefatura del hogar se vuelve itinerante y que la unidad familiar está compuesta por grupos ampliados (allegados, primos, tíos), el barrio del destino del migrante aparece como un gueto donde se concentran amigos, parientes, vecinos reproduciendo en ocasiones la lógica translocal y finalmente, se ve con fuerza la estigmatización social y territorial del inmigrante que se expresa en la construcción de una violencia xenófoba y racista.<sup>145</sup>

Particular mención merece, el análisis de la dimensión económica desde la perspectiva de lo global y local. Para muchos, lo local pasa a someterse a lo global, todos somos parte de la misma naturaleza integrada y contaminada industrialmente, dice Jorge Alberto Machado, citando a Ulrich Beck. La transformación técnico-industrial, la fusión de los mercados, la manipulación biológica, los patrones uniformadores de consumo, el

---

<sup>145</sup> CARRION, FERNANDO (2010): “Local y global: una aproximación desde el sentido de pertenencia” en *Proposiciones*, número 37, 2010, pág. 146.

desarrollo competitivo, todo eso nos afecta, desde fuera, muchas veces desde muy lejos hasta nuestro país, nuestra ciudad, nuestra comunidad.<sup>146</sup>

En este punto, es importante decir que existen dos posturas, que llevan implícitas posiciones ideológicas: por un lado, la referente a la desvalorización del territorio en el contexto global, en el que prevalecen las empresas transnacionales que convierten al territorio como una variable dependiente del innovador crecimiento empresarial; y por otro, la que considera que el proceso de globalización revaloriza el territorio, incrementando la importancia de los lugares y las localidades en tanto que conforman el entramado fundamental de la competitividad. De esta manera, se establece la relación global-local, como dice Ulises Castro, desde dos ópticas en las que por una parte se favorece la influencia de las grandes empresas en el rediseño de los lugares y las localidades, mediante la concentración y el gran tamaño; y por otro, se favorece las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la organización para la producción flexible que se refleja en el pequeño tamaño y la dispersión.

La globalización como proceso encierra como premisa la exigencia de poder llevar a cabo los procesos de producción funcional y territorialmente segmentados en la búsqueda racional de la optimización de beneficios. Por tanto, la relación global-local se manifiesta en la medida en que la revalorización del territorio implica la revisión y análisis detallado de las condiciones que se pueden encontrar para tal efecto, siendo el territorio pieza fundamental en el éxito o fracaso de las iniciativas empresariales globales.<sup>147</sup>

Castro Álvarez, cita a Sergio Boisier y dice, lo local como lo global no pueden explicarse por sí mismos, sino que se encuentran en una relación dialéctica en la que para algunos, se abren oportunidades de inserción para los territorios con nuevas perspectivas para el crecimiento y el desarrollo; es decir, estamos frente a lo que se conoce como “glocalización” mientras que para otros, la globalidad se convierte en la máxima

---

<sup>146</sup> MACHADO, JORGE ALBERTO (2000), *“Lo Local y lo Global: una Constante Transformación”* 2000, (<http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/glocal.htm>)

<sup>147</sup> CASTRO ÁLVAREZ, ULISES (2009): *“Estructuras Regionales Emergentes y Desarrollo Turístico Sustentable”*, Tesis Doctoral UCA 2009, (<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2010/uca>)

integración de los mercados, sobre todo el financiero en el que se diferencia el papel de las metrópolis y de las periferias, marcando disparidades entre los conglomerados.<sup>148</sup>

En definitiva, en este escenario de transformación en el que algunos países han capitalizado los beneficios, otros no han conseguido salir del estancamiento o recesión económica, aunque lo uno no excluye lo otro. El estancamiento, la recesión y las crisis atacan a todos y generan consecuencias difíciles de superar a todas las naciones, este es el entorno en el que se sitúan las ciudades, unidad de consumo colectivo y también de producción. Así como también es la unidad de expresión colectiva de los actores individuales o colectivos internos, de sus saberes, valores, normas, actitudes, opiniones, comportamientos y relaciones.

Como dice Machado, se universaliza lo local y se localiza lo universal. La ciudad se transforma continuamente siguiendo la influencia de los agentes externos la administración regional o nacional, del escenario económico regional al global, de los cambios ambientales y del flujo de personas. Por lo tanto, nos damos cuenta de que lo global es una compleja red, tortuosa, disforme y frecuentemente no clara, pero efectiva, que cada vez más potencializa los agentes de transformación social, económico, político y cultural<sup>149</sup> de carácter local, ya sea positivamente o negativamente, pero frecuentemente fuera de cualquier tipo de control.<sup>150</sup>

La ciudad o el ámbito local asimila y reacciona ante las transformaciones y acciones de los agentes externos, sus gestores reaccionan con medidas administrativas; y sus ciudadanos, que componen y forman su contenido humano y económico, la transfiguran como una sinfonía, muchas veces desafinada, pero sincrónica, engendrando y procesando continuamente en sus "respuestas" cotidianas a los sujetos externos e internos en una realidad global y local a la vez.

En definitiva, nadie quiere perder su nacionalidad por una identidad mundial o corporativa, la mayoría de la ciudadanía ejerce intensamente una ciudadanía local, busca incidir en los factores que le benefician o le pueden afectar en la cotidianidad, existe una

---

<sup>148</sup> CASTRO ÁLVAREZ, ULISES (2009): op. cit.

<sup>149</sup> La disputa entre lo global y lo local en los ámbitos culturales se expresa por un lado, en la alienación de valores y por otro, en la lucha por mantener la identidad con características particulares que le otorguen posibilidades de diferenciación.

<sup>150</sup> MACHADO, JORGE ALBERTO (2000): op. cit.

reafirmación de la identidad frente a los procesos culturales, sociales y psicológicos importados o producto de las nuevas tecnologías.

Para terminar, Castro Álvarez dice que, la relación global-local es una interrelación permanente e indisoluble que condiciona la emergencia de estructuras en todos los ámbitos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.<sup>151</sup>

Por lo tanto, lo local es transcendental y la acción desde este territorio será fundamental para conseguir un desarrollo justo y solidario en nuestras ciudades, y una muestra de ello es la planificación y la gestión de la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial que se constituye en una forma local de interacción de la ciudad con lo global, con las nuevas tecnologías, con los sistemas modernos de resolver las necesidades de movilidad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

### **2.1.3. El desarrollo en las ciudades: Perspectivas**

Como hemos dicho con anterioridad, desde la segunda mitad del siglo XX y especialmente el siglo XXI, las ciudades se han consolidado como hábitat social ganando en complejidades y problemas a resolver. La ciudad es el espacio, lugar y objetivo de políticas de desarrollo, dice Ricardo Jordan en un trabajo de investigación de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL.<sup>152</sup> Por lo tanto, es aquí en las ciudades donde se verifica los efectos del crecimiento y desarrollo como tal con sus diferentes dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis. El protagonismo de las ciudades cada vez es mayor y requiere innovación en las modalidades de gobierno y un ajuste en las funciones de los gobiernos locales y nacionales, dice Josep Centelles i Portella.<sup>153</sup>

Por lo tanto, de acuerdo a Jordan, las ciudades son el espacio del hábitat social donde se desarrolla la vida en comunidad, la satisfacción de necesidades, la generación

---

<sup>151</sup> CASTRO ÁLVAREZ, ULISES (2009): op. cit.

<sup>152</sup> JORDAN, RICARDO (2003): “Ciudad y Desarrollo en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO. SIMIONI, DANIELA (Comp) Comisión Económica para América Latina – CEPAL, Santiago, 2003, pág. 43.

<sup>153</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, La Paz, pág. 21.

de recursos, y la cultura. Esta particular condición de la ciudad como emplazamiento del desarrollo humano, exige y demanda, para su gestión, una aproximación y un análisis sistémico que de como resultado una propuesta también sistémica que se concrete en el aprovechamiento de las potencialidades de la vida en comunidad y la mitigación de los efectos o externalidades del proceso de crecimiento económico y transformación social.

Es así que los recientes procesos políticos, económicos e institucionales en América Latina, la descentralización política, democratización, participación y transformación productiva se traducen en una mayor consideración en las ciudades como referentes para una posible solución de los problemas colectivos. Un aumento de la conciencia con respecto al valor del bien público y cambios en los sentidos de pertenencia e identidad territorial, abren paso a que la comunidad, como “sujeto”, y la ciudad, como marco de gestión, reemplacen en cierta medida al Estado formal y tradicional. Se compone un nuevo sistema de decisiones sobre el desarrollo humano, que fortalece las micro decisiones en las comunidades y localidades, articuladas con las de carácter macro; todo ello en el marco del proceso de globalización a escala regional.

Consecuentemente, se hace necesario profundizar en la noción de la ciudad como un proceso social. Los problemas, así como las potencialidades, forman parte de una historia de prácticas, políticas y cambio cultural. La ciudad entonces, como entidad en transición, nos plantea el desafío de tener que pensar en el futuro y por lo tanto en los proyectos de país, determinando así responsabilidades individuales y sociales que es necesario asumir. Un compromiso con la ciudad es entonces un compromiso con el desarrollo humano, concluye Ricardo Jordan.<sup>154</sup>

En este contexto, analizar el desarrollo local se lo puede hacer desde diferentes enfoques e iniciamos haciéndolo desde aquel en el que se destaca los valores territoriales, de identidad que lo tratamos en el título anterior, desde la diversidad y flexibilidad. Para Juan Luis Llorens, Francisco Albuquerque y Jaime del Castillo, la noción de *milieu innovateur* desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre entornos innovadores figura como otro de los referentes principales del enfoque del desarrollo local, al insistir en la importancia de dichos entornos innovadores territoriales y no sólo

---

<sup>154</sup> JORDAN, RICARDO en JORDAN, RICARDO. SIMIONI, DANIELA (Comp) (2003): op. cit., pág. 44.

en la figura del empresario innovador. En este sentido, se encuentra en cierta forma, dicen los autores, el enfoque en términos de *clusters*, que tiene posiblemente a Michael Porter su expositor más emblemático.<sup>155</sup> Por lo tanto, entenderemos en este enfoque al desarrollo local como sinónimo de desarrollo económico.

A lo expuesto, debemos añadir y citar el concepto de “competitividad sistémica” que subraya la importancia de los contextos institucionales, sociales y jurídicos en el que tienen lugar las actividades económicas y el funcionamiento de los mercados. Es aquí, donde se habla de “capital social y cultural” para el desarrollo, que enriquecen el enfoque de desarrollo local que estamos tratando en estos párrafos. Y si lo aplicamos en el diseño de un sistema integrado de transporte multimodal para Cuenca, el concepto de competitividad sistémica resulta vital, porque es la condición básica que favorecen la implementación de soluciones modernas e innovadoras a los problemas de movilidad, tránsito y transporte.

Asimismo, no podemos dejar de abordar aquellas propuestas de desarrollo local basadas en la descentralización y reforma del Estado, mediante la aplicación de procesos de modernización de la gestión pública local y regional, a fin de incorporar en la misma los nuevos roles de las administraciones subnacionales en el fomento del desarrollo promoviendo la participación activa del conjunto de la sociedad civil<sup>156</sup>, sobre este tema abordaremos de manera puntual el caso de Cuenca – Ecuador en los próximos capítulos. Como podemos ver, el enfoque actual de desarrollo local es multidimensional en el que se añade la innovación como elemento fundamental en el que participan agentes productivos, institucionales y sociales.

Ahora bien, luego de analizar el enfoque actual del desarrollo local, vale resaltar algunos aspectos en esta reflexión, siguiendo a los autores citados con anterioridad<sup>157</sup>:

---

<sup>155</sup> LLORENS, JUAN LUIS. ALBURQUERQUE, FRANCISCO. DEL CASTILLO, JAIME (2002): *Estudios de caso de desarrollo local en América Latina*, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Mayo 2002, pág. 6.

<sup>156</sup> LLORENS, JUAN LUIS. ALBURQUERQUE, FRANCISCO. DEL CASTILLO, JAIME (2002): op. cit., pág. 7.

<sup>157</sup> Ibídem: pág. 10.

Primero, no sólo se buscan nuevas formas de desarrollo, sino que estamos de manera paralela frente a la necesidad de una *eficiente gestión institucional y de la sociedad*, en general. El poder político, por lo tanto, es condición necesaria para llevar una gestión eficiente de los recursos al que debe sumarse la participación de los agentes económicos locales y grupos sociales como un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local. Debemos a esto añadir, como lo plantea Alburquerque, que la gestión eficiente debe iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectorial desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente.<sup>158</sup> Una eficiente coordinación exige una orientación de la gente, de las necesidades que deben ser identificadas en el territorio y priorizadas por los actores locales.

En segundo lugar, es importante la *capacitación de los recursos humanos* en la construcción de la institucionalidad y del desarrollo mismo a nivel local. La participación de las universidades y otros actores en este proceso es vital, juegan una suerte de centros en el que se discute, diseña y planifica las acciones a implementar para lograr el desarrollo, son centros de pensamiento o *think tanks* que desarrollan ideas y proyectos de carácter colectivo.

Tercero, mejorar los factores de producción y la calidad de vida de los ciudadanos constituye un componente esencial para éxito del proceso, la *oferta eficiente de servicios e infraestructura pública y social* es una obligación de la institucionalidad del gobierno local en la que la autoregulación o asunción de competencias es clave para el desarrollo.

Y finalmente, *la productividad y la mejora de la competitividad* a escala local se constituyen en un criterio de medida de la evolución y del logro de los objetivos generales del desarrollo local.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2003): *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*, Consultoría de capacitación en Desarrollo Territorial y gestión del territorio promovido por la Unión Europea, Agosto 2003, pág. 16.

<sup>159</sup> En ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2003): op. cit., pág. 18, se plantea que la mayoría del tejido de empresas existentes en los territorios locales son micro y pequeñas empresas, lo que hace fundamental gestionar el acceso al crédito que se constituya en un factor de competitividad para este sector.

Aquí, debemos añadir la *visión medioambiental* que en nuestro criterio tiene una característica transversal en el desarrollo de las ciudades, los objetivos ambientales de carácter mundial deben territorializarse, pero no solo eso, sino profundizar en aquello que desde lo global ha sido imposible acordar. El rol y la cercanía de la ciudadanía a un territorio determinado, de alguna manera obligan a que los gobiernos locales tomen medidas, sin dilación y de manera oportuna. Por lo tanto, se deben promover formas de desarrollo que no destrocen e impacten irremediablemente en el entorno, agotando recursos y la naturaleza como tal. El crecimiento de las ciudades ha agravado la situación medioambiental, en la mayoría de los casos, producto de la incapacidad de tener la conciencia suficiente y los recursos necesarios para asimilar las consecuencias diarias de la vida cotidiana de una ciudad. El tejido industrial ha crecido sin que se tomen medidas de protección ambiental, los movimientos de las personas se han multiplicado con la consecuente emisión de gases contaminantes existen más residuos y no siempre un tratamiento adecuado de éstos, mayor contaminación del aire y contaminación acústica, consumo excesivo de agua y energía son algunos de los ejemplos<sup>160</sup>, lo que obliga a construir un proyecto de desarrollo integral de las ciudades que aborde todos los temas de interés.

Este es el tema central de la tesis, el análisis de un fenómeno repetitivo en las ciudades del mundo y el abordaje dado por una ciudad intermedia como lo es Cuenca - Ecuador a los problemas de movilidad, tránsito y transporte. En esta materia, la tendencia es incremental de insostenibilidad ambiental, el aire que generan los automotores es peligroso para la salud y afecta a la mayoría de la población, incluyendo la alta accidentalidad. Si las ciudades siguen crecimiento disperso, aumentado la mancha ecológica o huella ambiental será incremental el uso del vehículo y la longitud de los recorridos, por lo tanto la contaminación del entorno.

Para Ricardo Jordan, de acuerdo a los organismos internacionales, el desarrollo humano debería sustentarse al menos en cuatro principios: en primer lugar, el aumento del ingreso per cápita que permita elevar la calidad de vida de las personas y reducir la pobreza; en segundo lugar, adoptar un conjunto de políticas que se desprendan de las

---

<sup>160</sup> En el ámbito ambiental, la educación y cultura ciudadana es trascendental, el desarrollo sostenible no es solo eficiencia y tecnología, es también el humanismo, el compromiso y la participación de la ciudadanía. Somos parte del entorno y necesitamos cuidarlo como especie.



demandas de cada lugar y localidad acompañado de un entorno institucional adecuado; en tercer lugar, el Estado juega un rol vital en función de las necesidades territoriales; y por último, mayor participación social que permitan materializar los proyectos de carácter estratégico.<sup>161</sup>

En este contexto, es importante decir que en América Latina y en el Ecuador poco a poco ha cambiado la debilidad de los gobiernos locales considerados de manera tradicional, a través de un marco regulatorio más adecuado que distribuye a los diferentes niveles de gobierno sus competencias con claridad, así como los recursos económicos que les corresponde por Constitución y Ley con el consiguiente fortalecimiento de su capacidad institucional.

Desde una perspectiva global de urbanización de las ciudades, para Josep Llop y Sara Doeflich, es necesario entender la dimensión urbana como un sistema complejo en el que interactúan constantemente asentamientos humanos de diferentes tipologías que han sido sujetos a una categorización en función de su población, lo que hoy nos permite afirmar con rotundidad que la mayor parte del proceso de urbanización se ha concentrado en ciudades intermedias con una población inferior a 1 millón de habitantes. Sin embargo, éstas no se definen sólo en términos de tamaño demográfico y dimensiones específicas, sino sobre la base de las funciones que desempeñan, tales como: su papel en la mediación de los flujos de bienes, servicios, información, innovación y administración entre las zonas rurales y los territorios urbanos, dentro de sus respectivas áreas de influencia y con respecto a otros centro centros y áreas urbanas.<sup>162</sup> Por lo tanto, Cuenca es una ciudad intermedia que cumple con las características aquí planteadas.

De este modo, como dice Llop, las ciudades intermedias deben ser conscientes de su doble condición: menos poderosas que las grandes aglomeraciones para atraer inversiones, y más competentes para mantener un medio ambiente saludable y una buena calidad de vida urbana, algo que va a ser cada vez más importante a la hora de decidir el

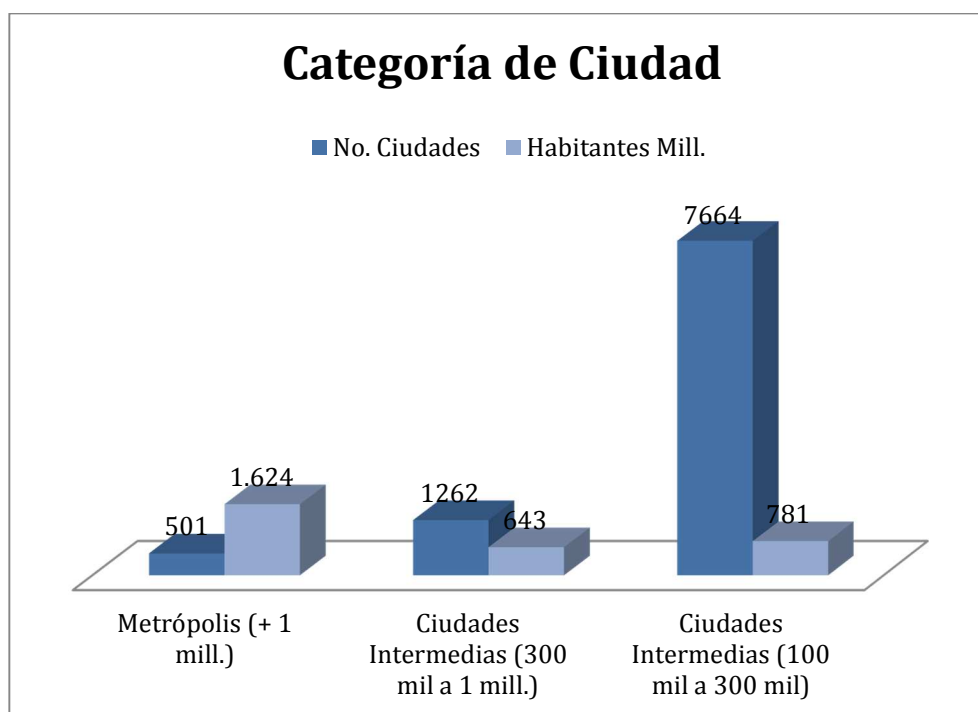
---

<sup>161</sup> JORDAN, RICARDO (2003): “Ciudad y Desarrollo en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO. SIMIONI, DANIELA (Comp) Comisión Económica para América Latina – CEPAL, Santiago, 2003, pág. 46.

<sup>162</sup> LLOP TORNÉ, JOSEP MARÍA y DOEFLICH, SARA (2015): *Documento marco para Ciudades Intermedias: Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias*, Unión de Ciudades y Gobiernos Locales – CGLU - Universitat de Lleida – Cátedra UNESCO, Lleida, pág. 7.

lugar donde vivir y donde invertir. En definitiva, las ciudades intermedias son: espacios urbanos con rasgos más transversales, por lo tanto más universales, como por ejemplo, las cualidades ambientales; son ciudades territorio porque median entre el pequeño y el grande, entre el próximo y el lejano; son ciudades más cotidianas o comunitarias al ofrecer espacios públicos que dan calidad de vida a las personas, son más seguras, más tranquilas, con mejores ratios de equipamientos y servicios por habitante; son ciudades más coherentes, diversas y compactas. Tienen mayores posibilidades de desarrollar políticas urbanas centradas en lo local, integradas con sus ámbitos territoriales y sus relaciones globales, pero concientes de su escala.<sup>163</sup>

**Tabla 2. Tipos de ciudades por número de habitantes**



FUENTE: Elaboración propia en base a Documento marco para Ciudades Intermedias por la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales – CGLU.

Sin embargo, de lo expuesto, el desarrollo de las ciudades se enfrenta en términos concretos a varios retos de sostenibilidad como crear o consolidar ciudades intermedias que eviten la polarización territorial, esto con políticas que garanticen los servicios básicos fundamentales, la construcción de equipamientos claves y la calidad del medioambiente; evitar el crecimiento de la mancha urbana y optimizar el uso del espacios

<sup>163</sup> LLOP TORNÉ, JOSEP MARIA (2012): “Ciudades Intermedias: Urbanización e intermediación” en *Ciudades Intermedias: Dimensiones y definiciones*, LLOP, JOSEP M Y USÓN EZEQUIEL (Editores), Universitat de Lleida y Editorial Milenio, Lleida, 2012, págs. 10 y 11.

urbanizados con media o baja densidad poblacional que tengan condiciones para recibir servicios eficientes y transporte público de calidad; combatir la segregación y fragmentación respetando la diversidad de una sociedad y sus barrios; promover proyectos que revitalicen barrios deprimidos, de manera que no se polarice el desarrollo solo en ciertos sectores; utilizar nuevas técnicas de urbanismo y arquitectura que rescanten el entorno, tanto para edificaciones públicas y privadas como para espacios de uso general; y determinar de manera colectiva los objetivos sociales acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación.

En definitiva, la nueva concepción de desarrollo local se define como un proceso complejo de concertación entre agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combine crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que vive en el territorio o localidad.<sup>164</sup> El desarrollo local no suple las estrategias de carácter nacional, el desarrollo local adecua a peculiaridades territoriales que compensa las diferencias que generan políticas que generan desigualdades, en perjuicio de ciudades, regiones o territorios más periféricos que carecen de infraestructura y desarrollo institucional. Y en el caso del Ecuador, ésta ha sido una característica de las últimas décadas en las que el desarrollo e inversión se han concentrado en el mejor de los casos en dos ciudades (Quito y Guayaquil), asunto que poco a poco va cambiando en el marco de un modelo descentralizador y desconcentrador del Estado y sus competencias.

El desarrollo local, como dice Manfred Max-Neff, se refiere a las personas y no a los objetivos; por lo tanto, hablamos del desarrollo a escala humana que se expresa en la calidad de vida de las personas a través de la satisfacción de sus necesidades fundamentales que son múltiples e interdependientes y que según el autor citado, incluyen por una parte, las necesidades de ser, tener, hacer y estar; y por otra, las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> LLORENS, JUAN LUIS. ALBURQUERQUE, FRANCISCO. DEL CASTILLO, JAIME. (2002): op. cit., pág. 13.

<sup>165</sup> MAX-NEFF, MANFRED. ELIZALDE, ANTONIO. HOPENHAYN, MARTIN (1986): *Desarrollo a*

Por lo tanto, lograr un desarrollo a escala humana que satisfaga necesidades sociales, como es el caso de la movilidad, tránsito, transporte público y seguridad, requiere de potenciar el uso de recursos no convencionales en la construcción de proyectos colectivos de vida y de lograr un desarrollo local, como dice Max-Neff que trascienda las limitaciones espaciales y que participe influenciando en el desarrollo nacional,<sup>166</sup> es el objetivo de toda ciudad, y Cuenca no puede ser la excepción.

## **2.2. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO EN LA CIUDAD DE CUENCA – ECUADOR**

En el contexto descrito, queda claro que las ciudades han sufrido los impactos para bien o para mal del proceso de globalización, y Cuenca<sup>167</sup> ciudad intermedia del Ecuador, no puede ser la excepción.

El gobierno local es el gobierno de cercanía por excelencia, es el primero producto de la relación estrecha con los ciudadanos en estar obligado a garantizar los derechos fundamentales y hacer de la globalización y de la vida en las ciudades más humana generando condiciones de vida digna para la mayoría de la población, ámbito que como podremos apreciar más adelante se ha logrado en Cuenca con resultados importantes. La recuperación del espacio público de manera sistemática, la implementación de un sistema integrado de transporte público moderno y eficiente; instituciones públicas fuertes cada vez más democráticas, participativas e incluyentes; un sector económico fuerte en proceso de expansión nacional e internacional; una sociedad civil consciente y respetuoso de los derechos de género, ambientales y comunitarios; y la implementación de un conjunto de políticas que disminuyan la exclusión y la pobreza son parte de la vida institucional y cotidiana de Cuenca en el marco de este conjunto de procesos denominado globalización.

---

*Escala Humana una opción de futuro*, Cepaur – Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago de Chile, pág. 25.

<sup>166</sup> MAX-NEFF, MANFRED. ELIZALDE, ANTONIO. HOPENHAYN, MARTIN (1986): op. cit., pág. 90.

<sup>167</sup> Santa de los Cuatro Ríos de Cuenca, ciudad ubicada al sur del Ecuador, en la provincia del Azuay es considerada la tercera ciudad más importante del país. Se caracteriza por tener una población intermedia en rápido crecimiento, según el censo del 2010 realizado por el INEC, la población estaría sobre los 530.000 habitantes, el 98% reside en el valle interandino. La ciudad está situada entre 2.350 y 2580 metros sobre el nivel del mar, en la cordillera andina ecuatoriana, tiene 366.532 Ha. y su temperatura promedio es de 15°. El centro histórico fue declarado en 1999 patrimonio de la humanidad por la UNESCO tiene una majestuosa arquitectura, diversidad cultural y una gran influencia en las artes, ciencias y letras ecuatorianas.

A continuación, vamos a analizar la situación y nivel de desarrollo de la ciudad y tomaremos como base, el estudio realizado por el Centro de Investigaciones Cuantitativas Económica en la ciudad de Cuenca; los estudios sobre Crecimiento Urbano, sobre Mitigación Ambiental y Riesgos Naturales realizado por IDOM Compañía Independiente de Servicios Profesionales Integrados en el marco del proyecto Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo realizado entre el año 2013 y 2014<sup>168</sup>; y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio del Cantón Cuenca de los años 2012 y 2013.

El estudio del Centro de Investigaciones Cuantitativas aborda algunas áreas y plantea el análisis desde las siguientes perspectivas: sostenibilidad medioambiental y cambio climático (agua, gestión de residuos sólidos, mitigación al cambio climático, ruido, y vulnerabilidad ante desastres); ordenamiento territorial y uso del suelo (inequidad urbana, movilidad y transporte, empleo, conectividad, educación, y seguridad ciudadana); sostenibilidad fiscal y de gobierno (transparencia, impuestos y autonomía financiera, manejo del gasto y deuda); y algunos apuntes sobre desarrollo económico, industrial y comercial de la ciudad.

Sin embargo, no queremos perder la perspectiva de lo planteado en los anteriores títulos relacionado con el desarrollo humano de las ciudades que vale tener en cuenta.

### **2.2.1. Planificación territorial y sostenibilidad urbana**

La adecuada planificación y control de un territorio en crecimiento redunda en el mejoramiento del hábitat humano. Es así que, el ordenamiento territorial, la regulación del uso del suelo, la dotación de espacios públicos, áreas verdes y de recreación para la población, la densidad neta de la población urbana, la existencia de planes de uso del territorio implementados, la existencia de planes integrales o sectoriales estratégicos con visión de largo plazo, entre otros aspectos son los elementos fundamentales que nos permitirá hablar de planificación y desarrollo.

---

<sup>168</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): *Guía metodológica y aplicación del criterio de impacto económico en la ciudad de Cuenca – Ecuador*, Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) – Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca.

En el informe del Centro de Investigaciones Cuantitativas Económica realizado en el marco del Proyecto Ciudades Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo, merece atención especial la tasa de *crecimiento de la huella urbana y el déficit de vivienda cualitativa*. Cuenca está creciendo a una tasa del 5% aproximadamente, de acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio del 2012, valor por encima del establecido como normal que es del 3%; es decir, hay un acelerado proceso de expansión, sumado a una ocupación descontrolada e irregular de áreas rurales de aquellos territorios conurbados como Baños, Ricaurte, Sinincay, El Valle y San Joaquín que ha generado un crecimiento horizontal de la ciudad y una densidad de vivienda baja, en estas y otras parroquias rurales. El encarecimiento de los servicios generales, los problemas en la dotación de infraestructura, un sistema vial deteriorado y una movilidad humana permanente son consecuencia directa de este fenómeno expansionista.<sup>169</sup>

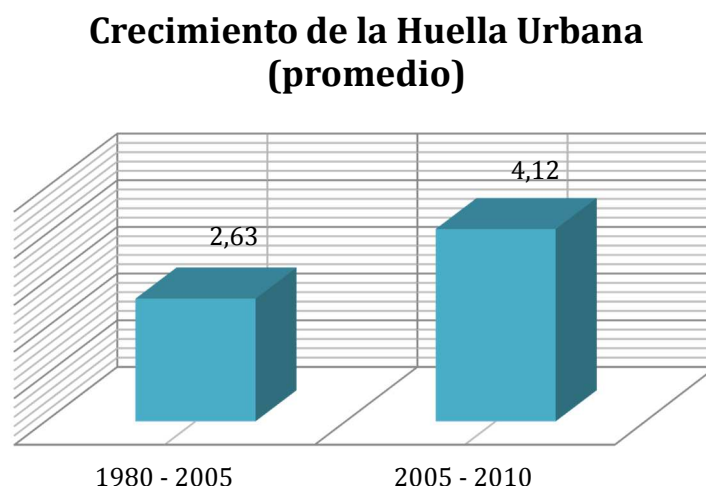
En la misma línea, de acuerdo al estudio sobre Crecimiento Urbano realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el crecimiento de la huella urbana está ligado a la evolución socioeconómica de la ciudad que se reduce a tres factores fundamentales: la última década ha descendido la tasa migratoria, mientras que la inmigración ha crecido con el retorno de los emigrantes y con la llegada de pensionistas y jubilados de diferentes lugares del planeta; el alto precio del suelo y la poca oferta de inmuebles ha generado que la huella se extienda a la zona rural; y finalmente, la ciudad atraviesa una época de relativa bonanza económica en el período de estudio. A estos factores de carácter económico, se suman otros como la aplicación laxa de la normativa y los métodos de control poco efectivos que exigen a la institucionalidad un fortalecimiento serio y profundo de las áreas de control territorial. La tasa de crecimiento de la huella urbana en promedio en los últimos 25 años ha sido del 2.63%, sin embargo entre el 2005 al 2010 ascendió al 4.12% valor por encima de la media y la tendencia apunta a que es y será incremental. Por lo tanto, el desarrollo humano sostenible de Cuenca, solo será posible si el crecimiento de la huella urbana es racional y si es debidamente planificada.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): op. cit., pág. 34.

<sup>170</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), *Estudio Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca*, Proyecto Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca, pág. 24.

**Tabla 3. Crecimiento de la huella urbana (promedio)**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Estudio de Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca (2013).

Ahora bien, se han identificado algunos factores y limitantes que condicionan el desarrollo urbano como son, las condicionantes ambientales que identifican áreas que no pueden urbanizadas y deben ser protegidas por políticas municipales. Entenderemos por limitantes, todas aquellas variables que impiden o dificultan el crecimiento de los núcleos de la población, ya sea por cuestiones ambientales, legales o de otra índole.

En el caso concreto de Cuenca se consideran las siguientes: zonas de reserva y parques naturales; márgenes de protección de ríos y quebradas; concesiones mineras; limitaciones topográficas; afecciones de infraestructuras para servicios de energía eléctrica, derechos de vía, servidumbres aeroportuarias y patrimonio cultural<sup>171</sup>; y, varias zonas de riesgos causados por fenómenos naturales, que implica considerar zonas de peligros o áreas potencialmente peligrosas.<sup>172</sup> Otro factor que condiciona el desarrollo urbano es el precio del suelo que en los últimos años ha sido incremental producto del crecimiento y construcción de centros exclusivos de ocio o servicios comerciales; la migración de jubilados de los Estados Unidos y Canadá que tiene una mayor capacidad

<sup>171</sup> En Cuenca existen centenares de edificaciones catalogadas como bienes patrimoniales de arquitectónicos, entre las que se encuentran iglesias, templos, conventos, monasterios, museos, casas particulares, edificaciones públicas y privadas con gran valor artístico y cultural. La mayoría de construcciones son del siglo XIX, aunque también existen del siglo XVIII. Se encuentra además, vestigios de la Guapondelig Cañari y de la Tomebamba Inca.

<sup>172</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), op.cit., pág. 54.

adquisitiva que el ciudadano cuencano; la preferencia del cuencano por viviendas unifamiliares que hace que en zonas donde se permite altura, se construyan viviendas pareadas y de baja densidad; el emigrante retornado que invierte sus ahorros en la construcción de su vivienda; entre otros.

En este punto, vale la pena citar algunas debilidades que se destacan en el planificación y desarrollo territorial del cantón Cuenca<sup>173</sup>:

En primer lugar, el planeamiento lamentablemente va detrás de la realidad y del crecimiento mismo de la ciudad, cuando la planificación debe anticiparse a los hechos y prever los acontecimientos futuros. El estudio sobre el Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca, cita datos de la Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas que indica que en Cuenca existen 90.648 predios o lotes en el área urbana de la ciudad; de éstos, solo 68.084 están registrados con construcción; es decir, aproximadamente el 75%, de los cuales solo 9.771 lotes tienen construcciones de 3 o 4 pisos representando un 14.35% y solo 476 lotes tienen edificaciones de más de 5 pisos, lo que representa el 0.70% del total de predios del Cantón. En consecuencia, la huella urbana se extiende rápidamente, se prefiere la construcción horizontal y de baja densidad, ya que la mitad de la población vive en residencias unifamiliares y el resto en pequeños edificios de menos de 4 pisos, siendo residual la construcción de altura con el consecuente esfuerzo de la institucionalidad pública para dotar de servicios a todos los barrios, parroquias y sectores de la ciudad, y entre estos del transporte público.

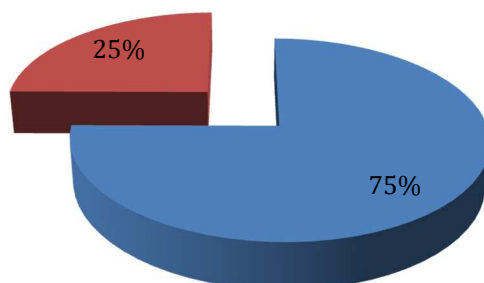
---

<sup>173</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), op.cit., págs. 74 y 75.



**Gráfico 5. Tipos de predios en la ciudad de Cuenca**

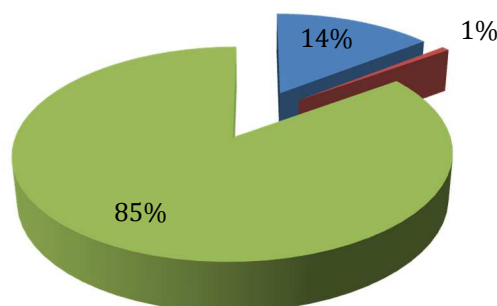
■ Predios con Edificación   ■ Predios sin Edificación



Fuente: Elaboración propia en base del Estudio de Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca (2013).

**Gráfico 6. Porcentaje de viviendas según el número de pisos**

■ Viviendas con 3 o 4 pisos   ■ Viviendas con 5 o más pisos  
■ Viviendas con 2 o menos pisos



Fuente: Elaboración propia en base del Estudio de Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca (2013).

En segundo lugar, en Cuenca es evidente la existencia de suelo vacante o predios ociosos, la especulación de los propietarios y el alto precio ha provocado la utilización de áreas más distantes periurbanas y rurales que se puede adquirir a precios más bajos. No existe normativa que permita o incentive la utilización de estos predios, ni tampoco Ordenanzas que desestime la tenencia.

En tercer lugar, la construcción de viviendas pegadas a las vías ha generado un crecimiento lineal a lo largo del sistema viario rural, lo que impide hacer ciudad y consolidar nodos. Estas construcciones se lo hacen sin planificación y sin orden, lo que afecta del desarrollo urbano sostenible y por supuesto a una movilidad eficiente en el Cantón.

En cuarto lugar, “el fenómeno de querer vivir en la ciudad pero con condiciones rurales”, tradición y parte de la cultura de Cuenca y la provincia del Azuay. La preferencia de vivienda es la unifamiliar con área verde, patios y hasta pequeñas huertas sin importar que este alejado del centro urbano, sin embargo con la exigencia de contar con las comodidades y servicios propios de ciudades más densas y compactas. Un pequeño segmento de la población privilegia la vida en condominios y edificios de altura priorizando seguridad, localización y servicios.

Y finalmente, el uso excesivo de vehículo privado, que tiene un crecimiento importante, con patrones de uso que privilegian la “comodidad” sobre la eficiencia, con impactos cada vez más graves sobre la vida misma y funcionamiento de la ciudad. Si bien, la municipalidad ha diseñado y puesto en marcha algunos mecanismos para cambiar esta tendencia (introducción del tranvía, carriles exclusivos para el transporte público, préstamos de bicicletas, zonas de convivencia vehículo-peatón en el centro histórico), solo serán efectivos en un modelo de ciudad compacta y densa, tema sobre el que profundizaremos en los siguientes capítulos.

Ahora bien, Cuenca es quizás la ciudad del Ecuador con mejores condiciones y avances en materia de planificación, por lo que debemos también analizar su desarrollo en el contexto de la planificación en el Ecuador.<sup>174</sup>

La Constitución de la República, define al Plan Nacional de Desarrollo, en este caso el del Buen Vivir como el instrumento al que se sujetarán políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será

---

<sup>174</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013): op.cit., pág. 28.

de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Por lo tanto, el Plan Nacional y su estrategia aporta al análisis del caso Cuenca, un encuadre nacional e internacional.<sup>175</sup> En este contexto, Cuenca juega un papel fundamental que supera el bicentralismo de Quito y Guayaquil, constituyéndose en clave para la articulación del territorio nacional, convirtiéndose en una especie de eje del desarrollo del sur del Ecuador, asunto que lo vamos a ver en los siguientes títulos de este capítulo.

En el ámbito local, Cuenca aprobó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio (PDOT) entre el 2012 y el 2013, en el que se plantean las principales directrices respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo del territorio. En este Plan se plantea una visión a largo plazo, con horizonte temporal 2030, que tiene como objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades del territorio para la materialización de un modelo a largo plazo. La finalidad del PDOT es lograr que en Cuenca exista una relación armónica entre la población y el territorio: equilibrada y sostenible, segura, que favorezca la calidad de vida de la población potenciando sus aptitudes y actitudes aprovechando los recursos del territorio, planteando alianzas estratégicas y territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, fomentando la participación activa de la ciudadanía, diseñando y adoptando instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar acciones integrales y que articulen el desarrollo del territorio en un contexto local, regional, nacional y mundial.<sup>176</sup>

El PDOT 2012 establece niveles de uso y subcategorías como: Nivel de Uso de Conservación (Espacios naturales protegidos, áreas de protección, áreas de convivencia sustentable y áreas de conservación del patrimonio natural); nivel de uso Recuperación (recuperación eco sistémica, natural y ambiental especial); nivel de uso Producción; nivel de uso Expansión (residencial en baja densidad, urbano parroquial e industrial); y nivel de uso en proceso de conurbación fuera del límite urbano en jurisdicción de las parroquias rurales (residencial de baja densidad e industrial). El PDOT plantea además una estructura policéntrica, articulada y complementaria que represente una distribución equitativa de la

---

<sup>175</sup> En el Ecuador se han consolidado dos ejes: norte-sur, la franja costera; y la Panamericana con las ciudades Ibarra, Quito, Ambato, Cuenca y Loja, este constituye desde la conquista española, el eje vinculantes de la serranía ecuatoriana.

<sup>176</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013): op. cit., pág. 31.

población y sus actividades en el marco de un desarrollo endógeno. Las áreas de desarrollo y sus nodos articuladores son: administrativa y de servicio (Cuenca); patrimonio y turismo especializado (parroquia Baños como nodo articulador); de aprovisionamiento de agua (parroquia Sinincay); ganadera (parroquia Tarqui); agropecuaria (parroquia El Valle); agrícola (parroquia Ricaurte); y protección y turismo cultural (Turi y Cuenca).

Una novedad que podemos ver en este Plan, es la jerarquización de los asentamientos sobre los que se propone establecer un sistema poblacional que propicie el equilibrio territorial y desconcentre ciertas actividades que están en la cabecera cantonal. Los asentamientos urbanos poblacionales de las parroquias El Valle, Ricaurte, Baños y Sinincay serán los nodos articuladores permitiendo la descentralización de ciertos servicios que hoy se encuentran localizados en la ciudad, por lo que, los esfuerzos en la conducción del crecimiento de la ciudad y de la inversión pública debería estar dirigida a que estos territorios cuenten con conectividad, provisión de servicios básicos de calidad y normas claras de uso y ocupación del suelo, caso contrario, los niveles de concentración se incrementarán con la consecuente caotización de la ciudad. La propuesta propone densificar estas zonas en perspectiva 2030 y proteger otras parroquias como Paccha, Nulti y Llacao por ser zonas geológicamente inestables.

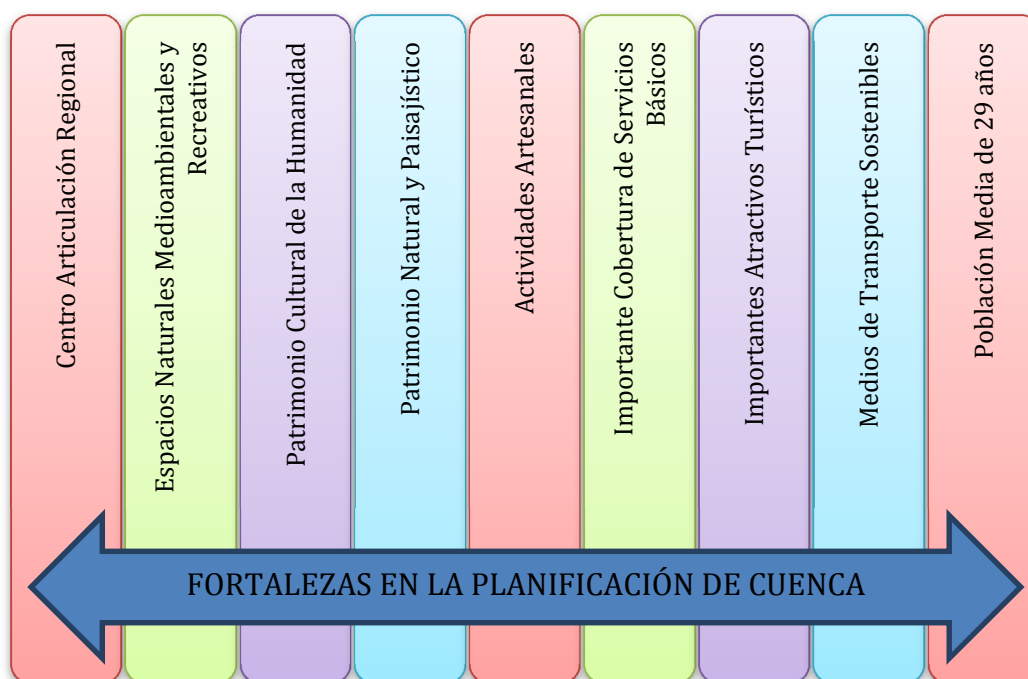
Es en este marco, en la ciudad de Cuenca se vuelve prioritario el tratamiento de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial, ya que sería imposible lograr una distribución equitativa de la población y sus actividades en el territorio, si no habría un Plan de Movilidad, un sistema integrado de transporte y un conjunto de políticas que faciliten el desarrollo de los nodos articuladores en el Cantón en el contexto de una planificación estratégica y del ordenamiento del territorio.

En este punto, vale la pena identificar algunas de las fortalezas en materia de planificación que tiene Cuenca, asunto que nos permitirá conocer con mayor precisión, el desarrollo del Cantón:<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), op. cit., pág. 99.

**Tabla 4. El proceso de planificación en la ciudad de Cuenca**



FUENTE: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca 2012.

En primer lugar, Cuenca se constituye en un centro de articulación regional estratégico dentro del sistema de ciudades del Ecuador, desempeña el papel de centro de intercambio regional y se le adjudica un nivel de industrialización de primer orden, es receptora de servicios estratégicos para la región con los consiguientes beneficios económicos y sociales para la ciudad.

En segundo lugar, cuenta con espacios naturales con doble función, medioambiental y recreativa. La gran cantidad de ríos y quebradas definen una red de corredores verdes continua al interior de la ciudad con características excepcionales que permiten la estancia y esparcimiento de gran calidad que repercute directamente en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Tercero, un amplio patrimonio cultural con un centro histórico declarado Patrimonio de la Humanidad en 1999, ejemplo de la arquitectura vernácula, fuente de producciones artísticas, literarias y elementos intangibles que constituyen su esencia e identidad (comidas, fiestas, tradiciones) convirtiéndose en foco de atracción para todo

tipo de actividades.

En cuarto lugar, Cuenca tiene un amplio patrimonio natural y paisajístico único, con relieve irregular surcado por numerosos ríos y quebradas que definen las terrazas sobre las que se asienta la ciudad generando desde y hacia ésta vistas de extraordinaria belleza.

Quinto, las actividades artesanales con productos reconocidos a nivel nacional e internacional (tejidos de paja, toquilla, cerámica, joyería, tallado de muebles, tejas) poseen una amplia gama de técnicas tradicionales que han dotado de gran vitalidad y dinamismo a la economía de la ciudad y sus calles en los que encontramos talleres y locales de comercio.

Sexto, un sistema de depuración de aguas servidas única en Ecuador y una buena cobertura de servicios de agua potable y electricidad y agua potable. En el área urbana, el nivel de cobertura de agua potable supera el 96.5% y en zonas parroquiales conurbadas supera el 75%. La red de alcantarillado supera el 94% y la depuración de las aguas residuales cubre el 80% del total de la población.

Séptimo, Cuenca se ha constituido uno de los principales atractivos turísticos del Ecuador, su centro histórico, el Parque Nacional del Cajas (Reserva de la Biosfera desde 2013<sup>178</sup>) con más de 50.000 visitantes al año, la parroquia Baños famosa por sus aguas termales, entre otros.

Octavo, la inversión en medios de transporte sostenible, el Tranvía, carril bici y bicicleta pública, y zonas de convivencia tráfico-peatón hacen de Cuenca una ciudad que apuesta con responsabilidad los problemas más complejos de las ciudades de todo el planeta.

---

<sup>178</sup> El 28 de mayo de 2013, el Macizo del Cajas fue declarado por la UNESCO y su Programa de El Hombre y la Biosfera (MAB) como parte de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera como un reconocimiento a un trabajo de sostenibilidad, estamos hablando de aproximadamente un millón de hectáreas. Esta área se caracteriza por una alta biodiversidad y capacidad de proveer de servicios ambientales. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, Dirección de Planificación, pág. 82.

Noveno, la población de Cuenca es joven con una media de 29 años y con un sistema de educación superior de alta calidad fundamental para el desarrollo de cualquier estrategia.

Y finalmente, el contar con instrumentos de planeamiento y otros en revisión y construcción son elementos esenciales para el desarrollo sostenible del Cantón.

En definitiva, Cuenca ha contado con algunos instrumentos de planificación territorial, planes, ordenanzas, estudios de riesgos naturales y planes estratégicos en el que han participado activamente actores públicos y privados de la ciudad y fundamentalmente las Universidades a través de sus Facultades e Institutos de investigación que han puesto todo su contingente y capacidad. Sin embargo, falta más legislación y sobre todo, instrumentos de control que impidan el crecimiento lineal, la superposición de usos, un modelo poco denso y extensivo y la construcción en zonas de alta vulnerabilidad.

La Municipalidad en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 2012 y en el Estudio Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca plantean un crecimiento que pase de la simple ampliación de la huella urbana hacia un modelo “Inteligente” o “Smart”, concentrado, denso y ordenado en perspectiva del 2030 y 2050, es decir, un enfoque de desarrollo futurista o deseable que dependerá en gran medida del grado de intervención de forma planificada y ordenada.

El estudio sobre el crecimiento urbano de Cuenca sobre el que hemos profundizado en estos párrafos, construye escenarios bajo dos perspectivas, que vale la pena tener en cuenta: uno tendencial, es decir sin ningún tipo de intervención desde la perspectiva de la planificación; y un escenario óptimo, que constituye la situación territorial idealizada con todos los elementos de la planificación deseados. Sin embargo, el estudio construye un escenario concertado o intermedio, sobre el cual vamos a profundizar, sin dejar de tener en cuenta los dos escenarios “extremos” planteados.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> La construcción de los escenarios se lo hace desde: la proyección o extrapolación de las tendencias teniendo en cuenta, el crecimiento de la población, las formas de ocupación del suelo y los cambios de la cobertura vegetal; y desde un análisis prospectivo, es decir el diseño de imágenes futura del crecimiento urbano que podría darse imaginando ciertos supuestos incorporando principios de sostenibilidad en el crecimiento. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA

En el escenario tendencial, que se daría si se mantienen las condiciones actuales sin introducir ningún programa que modifique el crecimiento de la huella urbana en la ciudad, las áreas desfavorecidas agudizarán su situación y el crecimiento será desordenado con las consecuencias naturales del inmovilismo y no intervención, la pérdida de calidad de vida en la ciudad marcada por: empeoramiento de las condiciones del medio urbano, congestión vehicular, dominio del vehículo privado, incremento de la contaminación del aire y ruido, baja densidad en los barrios, dominio total de la vivienda unifamiliar, lotes vacantes, autoconstrucción de viviendas o crecimientos “espontáneos” que ocupan espacios no siempre aptos para el crecimiento sin respetar las afecciones legales, desplazamientos largos y difíciles entre residencia y trabajo,

El escenario óptimo o inteligente no es fácil de producir teniendo en cuenta las múltiples variables implicadas. Los criterios básicos están orientados a la mejora de la calidad de vida de la población mediante una gestión óptima de los recursos naturales, es decir, la sostenibilidad y el eco-desarrollo respetando las zonas que tienen amenazas naturales e implementado medidas que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero conjugando la eficiencia y la equidad de manera que se garantice la cohesión social. Es un escenario utópico porque considera la disponibilidad absoluta de recursos financieros, humanos y tecnológicos. En este escenario se proponen entre otras cosas: protección de espacios valiosos, lugares y paisajes integrados de manera respetuosa con el crecimiento urbano; consolidar zonas urbanas para optimizar recursos y servicios públicos creando nuevas centralidades; densificar ciertas zonas de manera planificada con inversiones estratégicas y diseño urbano de nuevos ejes cívicos que respondan a las necesidades de movilidad, espacio público y complejidad urbana; promover la ocupación de suelos vacantes; compactación de las cabeceras parroquiales absorbidas por la ciudad como nuevos centros intermedios; construcción y rehabilitación de una red verde, parques lineales en los principales cauces de ríos y quebradas; delimitación de suelo para usos industriales y logísticos.

Y el escenario intermedio o concertado es el que propone una imagen realizable o viable del crecimiento urbano mejorando la tendencia pero sin alcanzar los niveles óptimos, constituye una situación intermedia entre los anteriores escenarios. Este

---

INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), op. cit., pág. 108.



comparte con el escenario óptimo todas las premisas fundamentales, el respeto por los elementos naturales, la eliminación de riesgos para la población, la densificación, la creación de nuevas centralidades y puesta en valor de los elementos naturales y culturales propias de la zona. La diferencia principal estriba en la aplicación de valores de densificación más bajos y una aplicación más “relajada” de los criterios así como el enriquecimiento a través de la retroalimentación con los agentes involucrados en el desarrollo de Cuenca para alcanzar los resultados pactados o consensuados.

En este escenario se fomenta la densificación de ciertos ejes y vías asociadas con las entradas a la ciudad (Avenida Ordoñez Lasso, Avenida de las Américas, Paseo de los Cañarís, Avenida González Suárez y Avenida de España); se mantiene las densidades en el centro histórico y las vías asociadas con este; por citar dos ejemplos que se abordan en este estudio del crecimiento urbano en la ciudad de Cuenca. Lo que sí es imprescindible, para augurar su éxito es que se debe acompañar a este desarrollo territorial, un proceso de gestión y tutela administrativa que garantice una imagen conjunta y no una suma de actuaciones descoordinadas. Existen además algunos criterios fundamentales a tener en cuenta en este escenario: el desincentivo de asentamientos en vías regionales que impida el crecimiento en esas zonas; delimitar el suelo urbano en las zonas periurbanas en fase de consolidación<sup>180</sup>; y, el crecimiento de Cuenca urbana hace que los límites se desdibujen integrándose con algunas parroquias rurales.

La posibilidad de lograr que se cumpla lo planteado en este escenario intermedio requiere de varias acciones en la práctica, como por ejemplo, la formulación de Planes Especiales en las zonas periurbanas que permitan ordenar usos y actividades de forma pormenorizada, así como, es también trascendente clarificar la propiedad del suelo

---

<sup>180</sup> Los espacios periurbanos son aquellos considerados como la frontera entre lo urbano y lo rural, tiene ciertas características propias que son vitales para el funcionamiento urbano. Actividades que la ciudad expulsa por incompatibilidad o carestía del suelo; actividades que aprovechan la proximidad de una demanda urbana (centros hípicas, caninos, recreativos, de alojamiento o de restauración, etc.); y actividades que se aprovechan del vacío de la planificación urbana y rural, en suma es un espacio ni urbano y rural que tiende a la degradación, pero si cuenta con una planificación esta lleno de oportunidades como por ejemplo: delimitación y protección de corredores y complejos fluviales, limitar actividades, reforzar la vegetación de las riberas para áreas recreativas y campañas de concienciación de la ciudadanía de la importancia de estos espacios de carácter natural; proteger aquellas zonas con pendientes mayores al 30%; cuidar los lugares de alta exposición visual que son frecuentados por la población; protección de zonas vulnerables a las amenazas naturales y riesgos asociados. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), op. cit., pág. 194.

mediante el catastro de zonas en las que no se cuenta con este instrumento. Y desde la perspectiva del suelo urbano de Cuenca, aplicable para las zonas periurbanas debe tenerse en cuenta: los espacios libres públicos; equipamientos; aparcamientos; porcentajes de viviendas protegidas que garantice la cohesión social; etc.

**Cuadro 3. Escenario intermedio concertado de desarrollo**



FUENTE: Elaboración propia.

En definitiva, el desarrollo armónico del territorio desde la perspectiva de la planificación es fundamental en las ciudades contemporáneas. Nos enfrentamos a una creciente demanda energética e incremento de los combustibles fósiles es inevitable, lo cual hace que el precio de la movilidad inviable el modelo territorial vigente. El uso de transporte público de calidad, bicicleta o moverse a pie deben ser dominantes pensando el bienestar común. Desde el punto de vista ambiental o ecológico, nos obliga a gestionar las ciudades de manera eficiente reduciendo el consumo de energía y de agua potable, la ciudad debe conectarse con los ecosistemas que le rodean, no solo por un asunto de calidad de vida, sino por un tema vital. Se necesita de una nueva gobernanza que implique

a las personas, que les permita una participación activa en las decisiones de cómo llevar su ciudad, su territorio, su futuro.

### 2.2.2. Servicios públicos

En nuestras sociedades vemos servicios públicos de la más diversa índole que dependiendo del territorio y de sus características buscan satisfacer las necesidades ciudadanas, de manera que se logre una calidad de vida digna e incluyente. David Sancho Royo sostiene, que los servicios públicos se enfrentan al reto de aumentar y mejorar sus prestaciones a través de políticas de gestión que no supongan un aumento descontrolado de gastos,<sup>181</sup> y que implique además la implementación de múltiples estrategias de calidad y comunicación que aprovechen la actividad prestadora de las instituciones públicas.

Por lo tanto, el Estado interviene a través de una amplia oferta, ya sea de manera directa o indirecta destinando o asignando capital, recursos y empleados para la producción del bien o servicio considerado necesario socialmente. Esta intervención, como dice Sancho Royo pasa por ciertos criterios como: la orientación de los servicios deberá resolver las necesidades concretas del ciudadano, la búsqueda de la calidad de los mismos, la desconcentración funcional o descentralización territorial, y la mayor participación de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales en la gestión.<sup>182</sup> En este mismo sentido, Francisco Longo y Adriá Albareda sostienen que las instituciones públicas tanto en su interior como en su entorno en el que operan están experimentando cambios importantes que hacen necesario fortalecer el bagaje con que garantizan la calidad en sus procesos y el comportamiento individual de sus agentes.<sup>183</sup> Sin lugar a dudas, las actuales exigencias ciudadanas son más complejas de procesar, por lo tanto, más difíciles de responder en un entorno en el que participan múltiples actores que pueden entrar en conflicto de intereses o simplemente tener perspectivas distintas de como resolver un problema o necesidad social.

---

<sup>181</sup> SANCHO ROYO, DAVID (2002): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid, pág. 3.

<sup>182</sup> SANCHO ROYO, DAVID (2002): op. cit., pág. 28.

<sup>183</sup> LONGO, FRANCISCO y ALBAREDA ADRIÁ (2015): *Administración pública con valores, instrumentos para una gobernanza ética*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 115.

Todo esto exige más innovaciones en la administración pública y un cambio de actitud del Estado en la que deje, como dice Longo y Albareda, la visión tradicional de aplicación pura y dura de normas, y de un comportamiento estable y previsible, para ser una instancia con capacidad de adaptación, que innove y añada a los valores éticos tradicionales como la legalidad, imparcialidad, objetividad, interdicción de la arbitrariedad, valores postburocráticos como el emprendimiento público, la racionalidad económica, la responsabilización por los resultados, la participación, la evaluación y transparencia, entre otros.<sup>184</sup>

En este contexto, definir servicio público es muy complejo ya que es una idea que está cambiando de manera permanente. Sin embargo, citaremos algunos autores que nos permita aproximarnos a un concepto claro de servicio público, es así que Ivonne Antúnez citado por Hernández y Pérez, dice que servicios públicos son una amplia gama de instrumentos y de medidas con las cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.<sup>185</sup> De manera más pragmática Raúl Jaramillo dice, que servicios públicos son aquellas actividades dirigidas a la comunidad, destinadas a satisfacer necesidades básicas y cuyo suministro esté organizado de una manera metódica, uniforme y persistente, de manera gratuita o mediante el pago de una tarifa o estipendio,<sup>186</sup> lo que coincide con lo planteado por Maurice Hauriou citado por José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer, afirmando que éste es el servicio técnico prestado al público de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.<sup>187</sup>

Por lo tanto, servicios públicos son las prestaciones o actividades que realizan las instituciones del Estado en todos sus niveles que buscan satisfacer necesidades, expectativas o demandas ciudadanas. En conclusión, como dice Leopoldo Font, la definición del concepto de servicio público está compuesta por un sin número de

---

<sup>184</sup> LONGO, FRANCISCO y ALBAREDA ADRIÁ (2015): op. cit., pág. 119.

<sup>185</sup> ANTÚNEZ, IVONNE citado por HERNÁNDEZ JUÁREZ, JOSÉ LUIS y PÉREZ CERVANTES, BALTAZAR (2013): “Gestión de los Servicios Públicos Municipales: Un Análisis de la Percepción Ciudadana” en *International Journal of Good Conscience* 8, Octubre 2013, pág. 4.

<sup>186</sup> JARAMILLO, RAÚL citado por HERNÁNDEZ JUÁREZ, JOSÉ LUIS y PÉREZ CERVANTES, BALTAZAR (2013): “Gestión de los Servicios Públicos Municipales: Un Análisis de la Percepción Ciudadana” en *International Journal of Good Conscience* 8, Octubre 2013, pág. 4.

<sup>187</sup> HAURIOU, MAURICE citado por ÁBALOS, JOSÉ LUIS y ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS (2006): *La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pág. 10.

elementos y condicionantes sociales, debiéndose recalcar tres fundamentales: la declaratoria de titularidad estatal, los intereses públicos y las potestades que tiene la Administración Pública.<sup>188</sup>

Los servicios públicos tienen algunas características que vale enumerar: maximizar el interés general como objetivo final; garantizar la igualdad y la equidad; proporcionar una amplia y gran variedad de servicios para distintos intereses y expectativas; ofertar servicios en muchas ocasiones sin competencia; prestar servicios públicos de manera transparente, simples y accesibles; y diseñar servicios que proporcionen confianza y fiabilidad favoreciendo la participación de los ciudadanos. De igual manera, Ábalos e Illán identifican algunas características y dicen que los servicios públicos se trata de: una actividad material o técnica que consiste en la prestación de servicios finales; el servicio será de titularidad pública; es decir, prestado por una administración pública territorial; el servicio ha de prestarse al público en general; el servicio es de interés general, por lo tanto atenderá al principio de igualdad, de continuidad y de movilidad; y el servicio deberá tener un régimen jurídico-especial.<sup>189</sup>

Ahora bien, la prestación de los servicios públicos en las ciudades contemporáneas se dan en medio de una serie de problemas como dice Ivonne Antúnez y Sergio Galilea: crecimientos desordenados, segregación social, compromisos ambientales de aire y aguas, violencia e inseguridad ciudadana, dificultades institucionales y grandes déficits de protagonismo y participación ciudadana.<sup>190</sup> Todos estos problemas elevan significativamente los costos operacionales de la ciudad y, por lo tanto, grava a los ciudadanos, no es lo mismo dotar de agua potable o alcantarillado a un sector céntrico de la ciudad que a aquellas zonas de expansión no densificadas y que requieren de estos servicios, lo mismo ocurre cuando se requiere ampliar la red de transporte público que mientras más extensa es, más cara es su operación y más

---

<sup>188</sup> FONT, LEOPOLDO (2009): *Modalidades de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España*, Centro de Estudios Andaluces – Consejería de la Presidencia, Sevilla, pág. 13.

<sup>189</sup> ÁBALOS, JOSÉ LUIS y ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS (2006): *La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pág. 13.

<sup>190</sup> ANTÚNEZ, IVONNE Y GALILEA, SERGIO (2004): *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Santiago de Chile, pág. 11.

afecciones tienen los ciudadanos en su calidad de vida al comprometer gran parte de su presupuesto y tiempo a desplazarse de un lugar a otro de la ciudad.

En este sentido, como dice Antúnez y Galilea vemos una amplia gama de servicios públicos como la educación pública, la salud pública, la justicia, el agua potable, el alcantarillado, el tratamiento de aguas servidas, la recolección y procesamiento de residuos sólidos, el transporte público, los cementerios, los registros civiles, los servicios tributarios, la seguridad ciudadana, entre otros. Servicios que históricamente han sido administrados bajo concepciones tradicionales y que hoy están sujetos a una idea de innovación y cambio, a una noción más abierta a la participación de agentes privados o de manera mixta con el sector público, y a un esquema persistente de que los servicios son una responsabilidad exclusiva del Estado incluyendo los gobiernos provinciales y locales de atender los niveles de desigualdad existente y el rol compensador ineludible de éste.<sup>191</sup>

Tomando como referencia, el trabajo de Antúnez y Galilea, detallamos en un cuadro resumen, los servicios municipales básicos que pueden ser esenciales y asistenciales; y los servicios municipales de desarrollo y fomento.

---

<sup>191</sup>ANTÚNEZ, IVONNE Y GALILEA, SERGIO (2004): *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Santiago de Chile, pág. 13.

**Tabla 5. Servicios Municipales Básicos y de Desarrollo y Fomento**

Servicios Municipales Básicos	Servicios Municipales de Desarrollo y Fomento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua potable y saneamiento (esencial)</li> <li>• Electricidad (esencial)</li> <li>• Telecomunicaciones (esencial)</li> <li>• Recolección de residuos (esencial)</li> <li>• Parques y recreación (esencial)</li> <li>• Aseo de calles (esencial)</li> <li>• Operación del municipio (esencial)</li> <li>• Pavimentación y reparación de vías (esencial)</li> <li>• Carreteras (esencial)</li> <li>• Puentes (esencial)</li> <li>• Alumbrado público (esencial)</li> <li>• Transporte masivo (esencial)</li> <li>• Salud (asistencial)</li> <li>• Educación (asistencial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento productivo.</li> <li>• Actividades de gestión ambiental</li> <li>• Atención al vecino</li> <li>• Rentas municipales</li> <li>• Obras particulares</li> <li>• Obras a terceros</li> <li>• Catastro</li> <li>• Defensa del consumidor</li> <li>• Asesoramiento gratuito</li> <li>• Coordinación de los servicios</li> <li>• Coordinación de políticas sociales</li> <li>• Coordinación de políticas culturales</li> <li>• Atención a las Pymes</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de Antúnez y Galilea (2004).

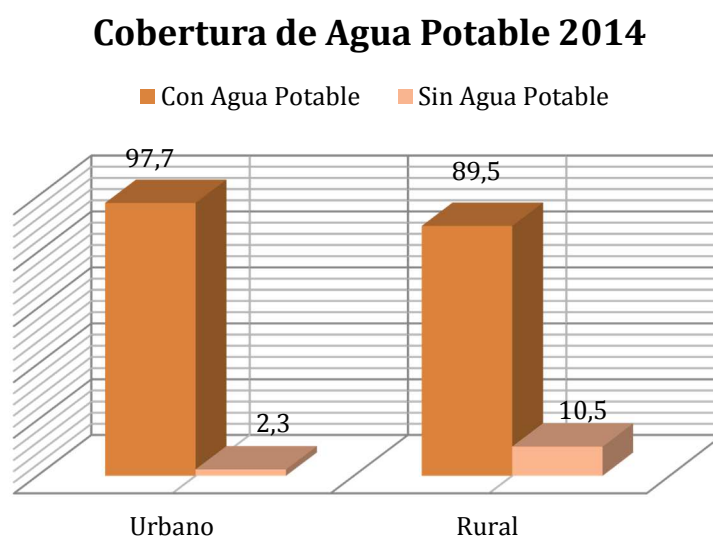
En el caso de Cuenca, destacaremos los principales servicios públicos que se ofrecen y constituyen un factor de medición del nivel de desarrollo del Cantón.

En materia de *Agua Potable* se ha realizado de manera sistemática y especialmente en estos últimos años, una de las inversiones mas importantes en el Cantón Cuenca, a través de la empresa pública ETAPA – Empresa Pública de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado y como resultado de esto, la ciudad cuenta con 2.6 veces más redes de agua potable para la provisión del servicio en todo el territorio, a lo que añade eficiencia en la prestación del servicio y el manejo y disponibilidad de recursos hídricos.<sup>192</sup> La evolución de la cobertura ha sido importante, según datos de la Empresa Pública a junio de 2014, la cobertura en la zona urbana es del 97.7% y en el sector rural del 89.5%, sin tomar en cuenta la cuarta planta en importancia que entró en

<sup>192</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): op. cit., pág. 20.

funcionamiento a inicios del 2015. No solo la Empresa Pública Municipal presta el servicio de provisión de agua potable, sino también lo hacen 188 sistemas de agua comunitarios entre pequeños y grandes.<sup>193</sup> Sin embargo de lo dicho, hay que anotar que el uso de agua, no es del todo eficiente y hay que mejorar el control de pérdidas que el sistema produce. El consumo anual per cápita es de 228 litros cuando el óptimo debería ser de 160 litros al año, es decir se desperdicia el agua que se produce en el Cantón.

**Tabla 6. Cobertura de agua potable en Cuenca (2014)**



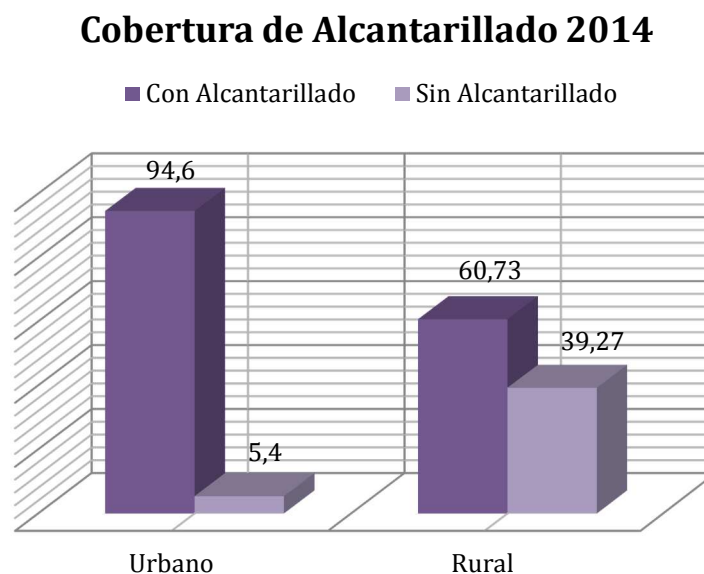
FUENTE: Elaboración propia en base a Centro de Investigaciones Cuantitativas Económicas (2014).

El servicio de *alcantarillado* (*redes que recolectan aguas servidas y lluvia*) y *tratamiento de aguas residuales* (*tratamiento de aguas negras que producen las viviendas*), se encuentran en la ciudad, de acuerdo a la concentración de la población y al caudal de agua residual. Las inversiones en esta materia realizadas por la Empresa Pública - ETAPA han sido de suma importancia lográndose una cobertura en el sector urbano del 94.60% a junio 2014 y en el sector rural del 60.73% más del doble en relación al 2008 que estaba alrededor del 28.80% teniendo en cuenta como lo hemos visto en párrafos anteriores que Cuenca está sufriendo un proceso de conurbación en el que lo rural se va convirtiendo en urbano a pasos agigantados.

<sup>193</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit., pág. 445.



**Tabla 7. Cobertura de alcantarillado en Cuenca (2014)**

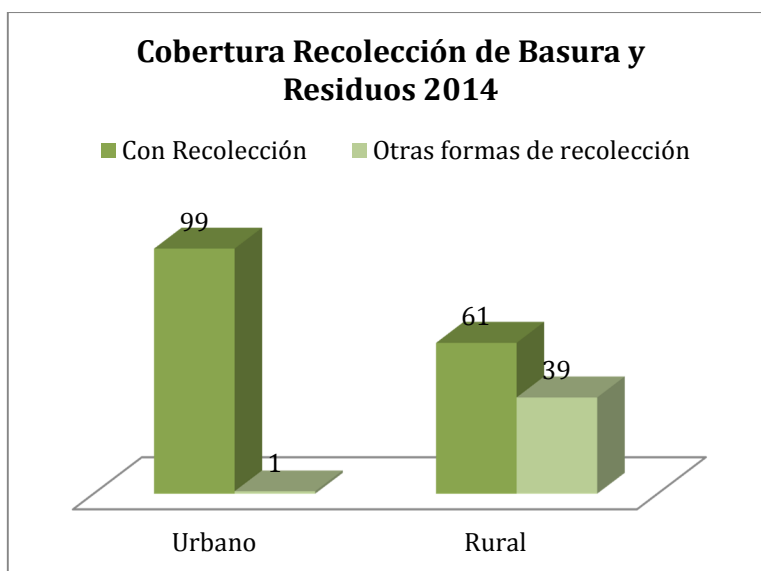


FUENTE: Elaboración propia en base a Centro de Investigaciones Cuantitativas Económicas (2014).

En lo relativo al manejo de los *Residuos Sólidos*, este es un servicio que lo presta otra empresa pública, la EMAC – Empresa Pública de Aseo de Cuenca que además tiene como competencia el manejo, construcción y mantenimiento de áreas verdes, parques y jardines. Ha logrado un buen nivel de cobertura y disposición final de residuos, así el 99.0% del total de las áreas urbanas están servidas a través del sistema de recolección y en el sector rural, si bien se tiene menos cobertura, el sistema abarca un 61.0% aproximadamente, sin olvidar que existen otros sistemas que recolección y tratamiento. Se estima que diariamente se recolectan 430 toneladas de desechos sólidos del que el 73.82% corresponden a desechos domiciliarios, 17.75% a mercados, 8.38 a desechos industriales y el 0.05% a bio-peligrosos. Sin embargo, hay que incrementar el porcentaje de residuos compostados y clasificados para el reciclado a pesar de que ha habido un importante crecimiento en estos años, cerca del 70% de la materia orgánica es sujeto de un proceso de reciclaje a través de un proyecto en el que participan más de 400 recicladores y 5 asociaciones que seleccionan y separan los materiales que suman un 12% de los residuos sólidos, esto es 23 mil toneladas al año cuando el porcentaje debería estar

alrededor del 25% de acuerdo a estándares internacionales, según el estudio realizado por el Centro de Investigaciones Cuantitativas Económica en el 2013.<sup>194</sup>

**Tabla 8. Cobertura de recolección de basuras y residuos en Cuenca (2014)**



FUENTE: Elaboración propia en base a Centro de Investigaciones Cuantitativas Económicas (2014).

En materia de *telecomunicaciones* los avances han sido significativos, no solo en el cantón Cuenca, sino en todo el país. La cobertura territorial del sistema de telefonía celular e Internet móvil es del 96% y el 85% en carretera.

En telefonía fija, el índice de penetración es del 28.22% en el que se incluyen las líneas tradicionales y las con tecnología CDMA y HAND HIELD, el número de conexiones al mes de junio 2014 en la zona urbana eran de 110.741 y la zona rural 41.539 representando un 31.81% y un 21.78% de penetración. A pesar de la poca versatilidad de la telefonía fija versus la telefonía celular, se ha implementado innovaciones en el sistema de teléfonos fijos para darle movilidad y así mantener una tendencia creciente en la cantidad de usuarios de la telefonía en Cuenca.<sup>195</sup>

En lo relacionado con Internet Banda Ancha Móvil, la cobertura es del 100% en

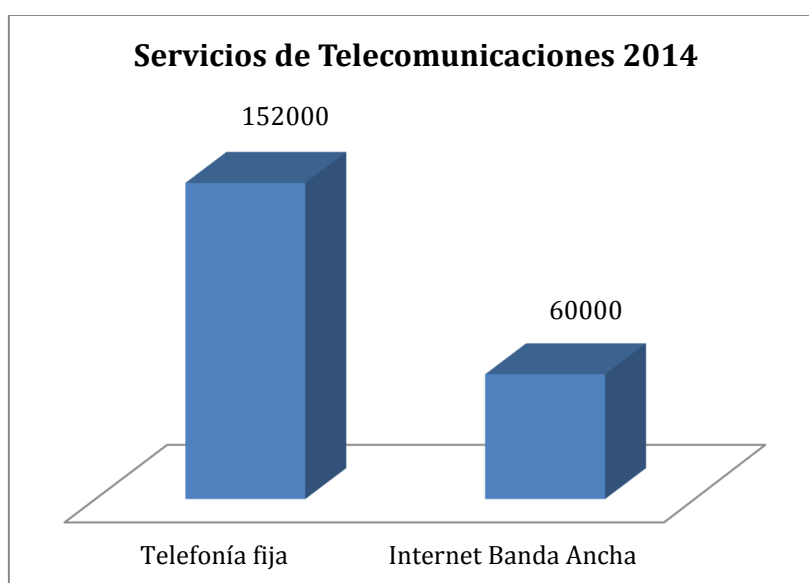
<sup>194</sup> Ibídem: pág. 458.

<sup>195</sup> Ibídem: pág. 501.

la zona urbana; así como en varias cabeceras parroquiales<sup>196</sup>, es así que se ha incrementado significativamente el número de usuarios de Internet Banda Ancha que paso de tener 3.500 usuarios en agosto 2009 a 66.000 usuarios en mayo 2014, todos abonados de la empresa ETAPA, sin contar con los usuarios que tienen otros proveedores.

Y finalmente, la empresa pública ofrece el servicio de televisión digital DTH que es parte de la estrategia de desarrollo tecnológico de la ciudad que está en la línea de lograr que las telecomunicaciones sean convergentes, por lo tanto más eficientes.

**Tabla 9. Servicios de telecomunicaciones en Cuenca (2014)**

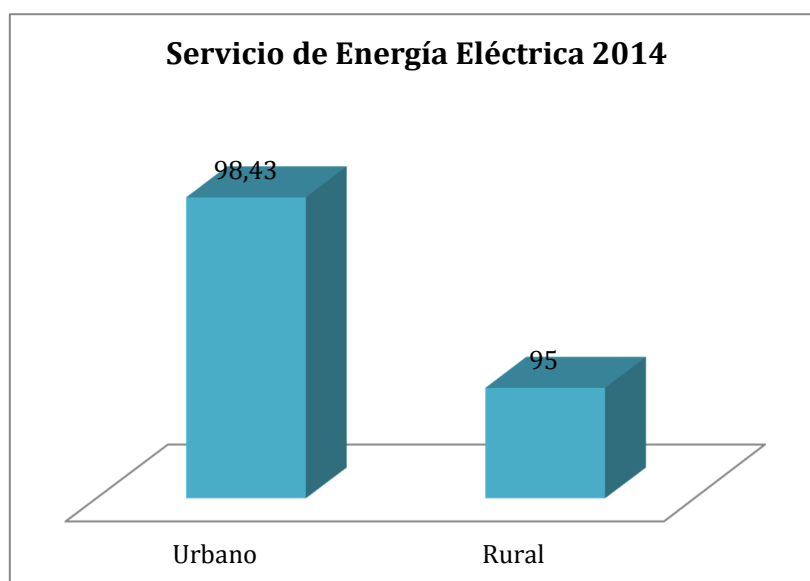


FUENTE: Elaboración propia en base a Centro de Investigaciones Cuantitativas Económicas (2014).

El servicio de *energía eléctrica* es el de mayor cobertura a nivel cantonal 98,43%, Cuenca urbana tiene una cobertura del 99.64% y el sector rural cerca del 95%. El servicio eléctrico público se complementa con sistemas alternativos como los paneles solares, generadores de luz y otros. La Empresa Eléctrica Regional Centro Sur (EERCS) y la Empresa Electrogeneradora del Austro (ELECAUSTRO) son las encargadas de generar energía eléctrica, a través de generación termoeléctrica e hidroeléctrica.

<sup>196</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA (2014): *Informe de Gestión 2009-2014*, Cuenca, pág. 92.

**Tabla 10. Cobertura de energía eléctrica en Cuenca (2014)**



FUENTE: Elaboración propia en base a Centro de Investigaciones Cuantitativas Económicas (2014).

Como podemos apreciar, el porcentaje de cobertura de los servicios públicos básicos que se prestan en Cuenca es importante, lo que permite generar condiciones aceptables de vida de los habitantes del Cantón. Sin embargo, la planificación, intervención e inversión en estos y otros ámbitos deben ser permanentes en el tiempo producto de una política pública a mediano y largo plazo que permita lograr mejores índices de cobertura satisfaciendo las necesidades básicas de la población.

### **2.2.3. Pobreza e inequidad**

Para muchos, este es el criterio de mayor importancia para una sociedad a la hora de establecer su nivel de desarrollo, su medición se sujeta a una serie de metodologías o teorías que desde diferentes perspectivas definen los niveles de pobreza de una sociedad. En nuestro caso, utilizaremos el índice que plantea tanto la Guía metodológica y de aplicación del criterio de impacto económico en la ciudad de Cuenca como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio del 2012-2013; esto es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI.

La metodología de las *Necesidades Básicas Insatisfechas*, consiste en tomar un conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por hogar o persona y que son:

características físicas de la vivienda; disponibilidad de servicios básicos de la vivienda; asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo; dependencia económica del hogar; y hacinamiento. Bajo esta definición, y dentro de cada una de las dimensiones que permiten calcular la pobreza, se establece a un hogar como “pobre” si cumple al menos una de las siguientes condiciones, o en situación de “pobreza extrema” si cumple dos o más de las siguientes condiciones.<sup>197</sup>

**Tabla 11. Medición de la pobreza (NBI)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 2012 y 2015.

La *vivienda* es un derecho fundamental de toda persona, lo consagra la Constitución de la República del año 2008 que reconoce a las personas el derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna con independencia de su situación social y económica. Lamentablemente, en nuestra sociedad la vivienda es considerada una mercancía pura y dura, lo que hace que este a merced del mercado y de la dinámica que impone la oferta y la demanda en el que resulta fundamental, los altos costos del suelo y de los materiales. Por lo tanto, es un derecho que para muchos es inaccesible por su condición de vulnerabilidad.

<sup>197</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit., pág. 183.

Tomando en cuenta la metodología de las NBI, las condiciones físicas de la vivienda deben considerarse dos variables: la primera, relacionada con los materiales predominantes de las paredes externas; y la segunda, el material predominante en el piso. Consecuentemente, no resulta satisfactoria la caña no revestida o la tierra como materiales utilizados en las viviendas, es decir, hace de éstas sean inapropiadas para el alojamiento humano.<sup>198</sup>

Por lo tanto, de acuerdo al Censo del 2010, el 24% de viviendas en el Cantón Cuenca se encuentran por debajo de los estándares de habitabilidad, cuando debería ser menor al 15%, consecuentemente hablamos de un déficit cualitativo, entendido este como aquellas viviendas que son de calidad insatisfactoria en relación a los criterios básicos planteados en el párrafo anterior.<sup>199</sup>

Por lo expuesto, es necesario no solo definir políticas de Estado en materia de vivienda sino desarrollar programas y proyectos habitacionales integrales de carácter social que permita a las personas en situación de vulnerabilidad tener una vivienda en condiciones de dignidad que significa un entorno saludable, calidad, acceso a servicios y fortalecimiento de relaciones sociales solidarias.

En lo que se refiere a la *disponibilidad de los servicios básicos*, aunque ya los hemos abordado, sin embargo hablamos de alcantarillado, agua y luz eléctrica como servicios públicos fundamentales cuya provisión es de enorme importancia en función de la reducción de inequidades y de la pobreza. Según la Guía Metodológica y aplicación del criterio de impacto económico en Cuenca, si el 100% de personas tendrían acceso al agua potable, se reduciría el índice al 13%, con lo cual satisfacer estas necesidades básicas resulta prioritario en la política pública del Cantón.

En la dimensión de la *educación*, esta constituye en uno de los elementos fundamentales para el progreso y desarrollo del ser humano, por lo tanto de las metodologías de medición de la pobreza. De acuerdo a la información del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio del 2015, 146 mil niños y jóvenes están

---

<sup>198</sup> Ibídem: pág. 189.

<sup>199</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): pág. 36.

escolarizados en la ciudad de Cuenca, 99.037 entre los rangos de 5 a 15 años, llama la atención la relación entre los niños de 0 a 4 años y su escolaridad, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 son 47.595 mil, el 61.57% está en el área urbana, esto es 29.303 niños y el 38.49% es decir, 18.292 niños en el área rural. Del total de niños, solo 6.198 están escolarizados en régimen de educación inicial.<sup>200</sup> En este punto, es importante mencionar que el 5% de la población en edad escolar abandona sus estudios, sobre todo aquellos que están en educación básica, es decir quienes tienen entre 5 y 14 años.<sup>201</sup>

En la dimensión de *dependencia económica*, como decíamos anteriormente, se refiere a aquellos hogares con más de tres miembros por persona ocupada, variable que sin duda hay que analizar desde diferentes enfoques. Para empezar, el 45% de la población está en el sector informal, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo del 2012, cuando el indicador aceptable es del 20% según el estudio.<sup>202</sup> Son trabajadores por cuenta propia, trabajadores independientes que tienen un negocio unipersonal, trabajan solos o con trabajadores no remunerados, asalariados sin contrato formal que trabajan de manera irregular y ocasional; así como personas que trabajan en el sector formal se consideran como tal, si perciben un salario básico, tienen seguridad social y trabajan al menos 40 horas semanales como establece la ley, con lo cual es difícil cumplir con esta variable a la hora de analizar la situación de pobreza y extrema pobreza de una sociedad.

Y el quinto componente al que se hace referencia es el *hacinamiento*, es decir, cuando un hogar tiene más de tres personas en promedio por cuarto o habitación utilizado para dormir. En el caso de Cuenca, de acuerdo a la información disponible las parroquias urbanas de El Vecino y El Batán son las que tiene mayor cantidad de problemas de hacinamiento y si este se resolvería disminuiría en 10 puntos el déficit cuantitativo, según el estudio realizado por el Centro de Estudios Cuantitativo Económica en el marco del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo – BID que

---

<sup>200</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit.: pág. 196.

<sup>201</sup> En este ámbito, me permito resaltar dos datos que me parecen importantes: El primero, relacionado con la educación superior que tiene una amplia trayectoria en la ciudad de Cuenca desde 1867 que se crea la primera Universidad, se estima en 86.668 el número de personas con nivel de educación superior y 8615 estudiantes de postgrado; y segundo, la tasa de analfabetismo que esta alrededor del 4.86% cuando la media nacional es 7.9%.

<sup>202</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): op. cit., pág. 37.

se desarrolló en Cuenca.<sup>203</sup>

En este punto, luego del análisis de los componentes que son parte de la metodología que permite medir la pobreza, a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, no podemos dejar de hacer referencia a tres elementos fundamentales que permiten entender y comprender el nivel de desarrollo de una sociedad. El primero, el de la movilidad, tránsito y transporte público, sobre el cual profundizaremos en los próximos capítulos; el segundo, la salud como consecuencia de la existencia de servicios básicos como el agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y excretas, los residuos sólidos e higiene, aspectos que hemos analizado ya con anterioridad, sin embargo eje fundamental de la salud pública; y tercero, la seguridad y convivencia ciudadana que son vitales a la hora de medir desarrollo y calidad de vida de las personas.

Así, cuando hablamos de *salud*, lo hacemos desde la perspectiva de un derecho fundamental y su concepto en la actualidad no se relaciona exclusivamente a la ausencia de una enfermedad, sino comprende bienestar físico, psicológico, social e incluso bienestar espiritual. Consecuentemente, para gozar de este derecho con plenitud hace falta un conjunto de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque multidimensional. La red pública integral de salud está compuesta por servicios integrales de primer nivel, esto es centros de salud urbanos y rurales en los que se atiende medicina general, odontología, enfermedades psicológicas y medicina preventiva, y un servicio de segundo nivel, hospitales con diversas especialidades médicas que abarca una cobertura cantonal y provincial.<sup>204</sup> Es importante resaltar, que la ciudad cuenta con una red de centros, clínicas y hospitales privados de muy buen nivel que complementa el servicio público y garantiza de atención y los derechos de los ciudadanos.

En lo relativo a la *seguridad y convivencia ciudadana*, la evolución ha sido muy rápida en estos últimos años y empieza desde la propia definición o concepto de la seguridad y la convivencia ciudadana que debe ser amplio e incluyente, es decir abordado desde varios ámbitos como el social, económico y cultural. El análisis de este tema no debe hacerse solo desde la perspectiva de lo delictual, se debe ampliar a temas como

---

<sup>203</sup> Ibídem: pág. 42.

<sup>204</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, pág. 203.



la prevención, la capacidad de respuesta interinstitucional, la recuperación de los espacios públicos, el uso de tecnología de punta, así como el tratamiento de temas como la violencia intrafamiliar, de género, maltrato infantil, etc. Correspondiente a este nuevo enfoque, la ciudad de Cuenca replanteó el rol de su Consejo de Seguridad Ciudadana priorizando la planificación, definición de políticas y coordinación de acciones entre las diferentes instituciones que son parte del sistema de seguridad y socorro del Cantón motivando la participación activa de la ciudadanía en general. En esta línea, la modernización, capacitación y uso intensivo de tecnologías ha sido una prioridad, al punto que en el año 2013 empezó a operar una nueva central de emergencias ECU-911 conectada a nivel nacional, permitiendo un salto cualitativo en la capacidad de respuesta frente a las llamadas de emergencia que se dan en la ciudad.<sup>205</sup>

Sin embargo, no solo el uso intensivo de tecnología ha sido determinante en el tratamiento de la seguridad y convivencia ciudadana en Cuenca, se elaboró un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Cantón en el año 2013 y como consecuencia se constituyó un Centro de Estudios Estratégicos de Seguridad Ciudadana, el Observatorio de Violencia de Género para la formulación de Políticas Públicas y una Escuela de la Seguridad Ciudadana que de manera itinerante visita barrios y parroquias capacitando en medidas preventivas y de respuesta inmediata que garantice la seguridad de la ciudadanía.<sup>206</sup> Y es precisamente, el Centro de Estudios Estratégicos el encargado de recopilar, validar, analizar y publicar cifras y estadísticas sobre la seguridad ciudadana en la ciudad, de manera que se pueda diseñar políticas públicas y proyectos en esta materia, de manera objetiva y técnica.<sup>207</sup>

Por lo tanto, de acuerdo a la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y a las cifras oficiales, el 13.2% de la población tiene una situación de extrema pobreza y el 25% de acuerdo a las dimensiones analizadas una situación de pobreza. En consecuencia, los esfuerzos realizados por el Estado, incluido el Municipio en estos años

---

<sup>205</sup> Antes del 2013, Cuenca contaba con 24 camarás obsoletas de video vigilancia, logrando incrementar su número a 196 (mayo 2014) ampliando significativamente su cobertura y servicio a la ciudad. A esto se suma la instalación de 320 alarmas comunitarias en aquellos barrios con mayores niveles de conflictividad.

<sup>206</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA (2014): *Informe de Gestión 2009-2014*, op. cit., pág. 199.

<sup>207</sup> Cuenca en *Cifras 2013* realizó un análisis estadístico del período 2011-2013 en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Observamos algunas cifras que vale la pena citar: la tasa de homicidios en Cuenca es de 4.12 por cada 100 mil habitantes, la tasa de asesinatos es de 2.33 por cada 100 mil habitantes, el número de accidentes de tránsito fue de 1888, por citar algunos ejemplos.

enfocados a mejorar las condiciones de vida, a través de la solución a las diferentes realidades expresadas en las dimensiones o criterios que tiene en cuenta la metodología que mide las Necesidades Básicas Insatisfechas es adecuado. Sin embargo, vale añadir a este análisis, otra metodología planteada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC en su Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del mes de marzo de 2016 que calcula la pobreza por ingresos comparando el ingreso per cápita familiar con \$84,25 dólares y \$47.48 dólares por persona para definir la pobreza y extrema pobreza respectivamente. En el caso de Cuenca, según esta metodología habría 7.8% de personas en situación de pobreza y 2.4% de personas en situación de extrema pobreza.<sup>208</sup>

En definitiva, la implementación de un plan y sistema de movilidad sostenible con características modernas y de calidad nos llevan a generar condiciones sociales de equidad y reducir la pobreza de miles de personas que verán incrementar sus oportunidades de una vida mejor.

#### **2.2.4. El desarrollo económico**

Antes de analizar algunas de las variables que conforman el sistema y desarrollo económico de Cuenca, es importante situar a la provincia del Azuay en el contexto nacional. Según datos del 2010 del Banco Central del Ecuador citados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 2012 y 2015, ubica a esta provincia en el sexto lugar de la producción nacional con un 4.89%, luego de la provincias de Guayas que representa el 25.9%, Pichincha el 24.55%, Manabí el 5.51% y las provincias petroleras de Sucumbíos con el 6.39% y Orellana el 5.18%.<sup>209</sup>

Desde la perspectiva regional, Azuay representa el 77.33% del valor agregado bruto del año 2010 y Cuenca el 75.39%, la provincia de Cañar el 15.23% y la provincia de Morona Santiago el 7.44%<sup>210</sup>, lo que demuestra que Cuenca es el motor de la economía regional. En el período 2010-2013, Cuenca representó el 92.25% del total recaudado por el Servicio de Rentas Internas en la región 6, esto es más de 1080 millones de dólares, lo

---

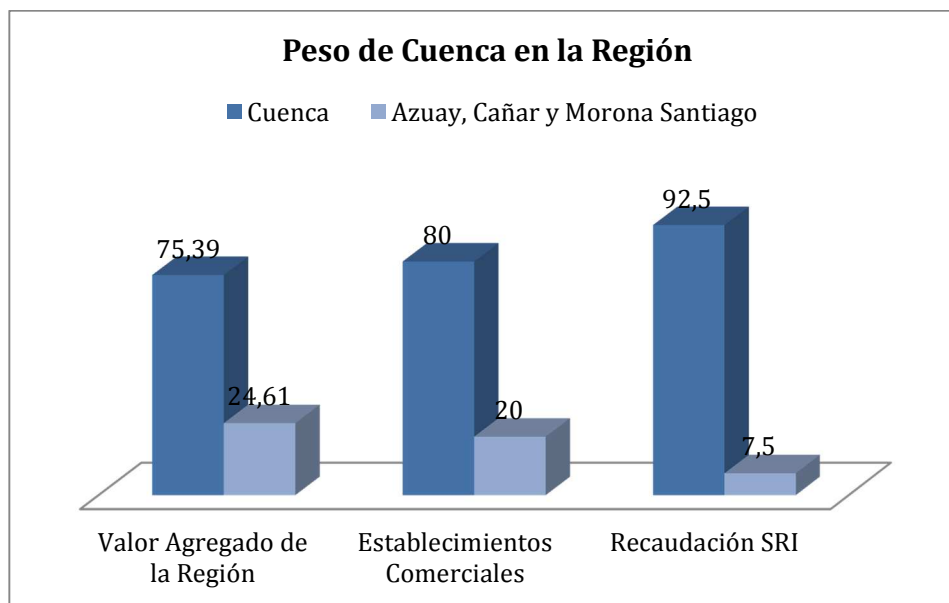
<sup>208</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2016): *Reporte de Pobreza*, Marzo 2016, Quito, págs. 5 y 6.

<sup>209</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, pág. 346.

<sup>210</sup> *Ibíd*em: pág. 347.

que representa además de una concentración empresarial, que el 80% del total de establecimientos a nivel regional estén en Cuenca, un 5.6% del total nacional.<sup>211</sup>

**Tabla 12. Peso de Cuenca en la economía de la región (2015)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de "Cuenca en Cifras".

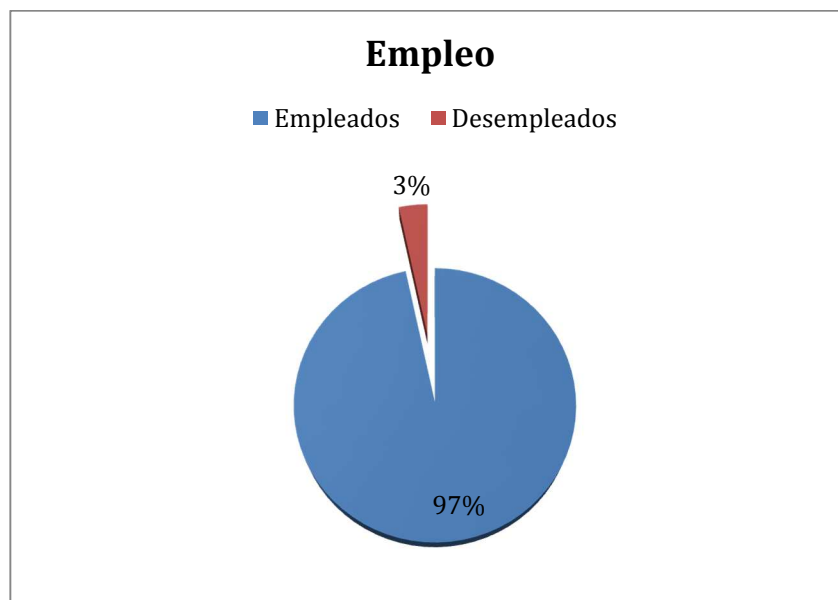
La estructura productiva del cantón Cuenca se sustenta en el sector terciario de la economía que representa el 74.5% del valor agregado bruto y las actividades manufactureras el 22.58%.

De acuerdo al Censo realizado por el INEC en el 2010, la población en edad de trabajar es de 409.295 personas, es decir, el 80.9% de la población, a partir de esta cifra se constituye la oferta de fuerza de trabajo que es de 231.072 habitantes, esto es el 56.4% de las personas en edad de trabajar, lo que constituye la población económicamente activa del Cantón. De esta población, el 96.6% esto es 223.232 personas están ocupadas y tan solo el 3.4% 7.840 personas están desocupadas. Las principales actividades que generan empleo son el comercio y la industria con 21.9% y el 17.9% respectivamente de la PEA. En lo relativo al grupo de ocupación, es decir, tareas, labores, actividades, oficios o funciones que las personas desarrollan, se observa que el 21.4% trabaja como oficiales, operarios y artesanos actividades que requieren conocimientos y la experiencia necesaria;

<sup>211</sup> Ibídem: pág. 348.

y en segundo lugar encontramos a los trabajadores de los servicios y vendedores con un 20.3%.

**Gráfico 7. Empleo en Cuenca 2010 (porcentaje)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 2012 y 2015.

Como habíamos dicho, el 80% de los establecimientos de la provincia del Azuay están en Cuenca y la mayoría son establecimientos de comercio con el 48.1% y de prestación de servicios con el 37.6%, luego los manufactureros (prendas de vestir, fabricación de muebles y fabricación de productos metálicos) que representan el 14.1%.

En el ámbito societario, el 92.9% de empresas corresponden a empresas de personas naturales, es decir indica que existen muchos negocios familiares, pequeños y medianos que no requieren una gran inversión para su constitución. El comercio al por mayor y menor agrupa la mayoría de personal ocupado y después del comercio, la industria de la manufactura. La actividad económica que mayores ingresos reporta es la industria manufacturera con el 48.7% del total de ingresos percibidos por ventas y prestación de servicios seguido del comercio al por mayor y menor con un 31.5%.<sup>212</sup>

Como hemos visto, el *sector artesanal* constituye una de las principales actividades económicas en Cuenca, el 68.5% de talleres de la región están concentrados

---

<sup>212</sup> Ibídem: pág. 376.

en esta ciudad, lo que nos permite dimensionar, no solo la importancia económica de este sector, sino trascendencia social y política. Involucra a 15.000 trabajadores de manera directa e indirectamente a 75.000 habitantes, según el Plan de Reactivación del sector productivo Artesanal.<sup>213</sup> Según el Centro Interamericano de Artesanías y artes populares – CIDAP citado por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio se identificaron un total de 11.826 artesanos y de estos el 52% pertenecen a la rama artesanal de costureros, bordadores y afines; esta rama es tradicional en el cantón Cuenca y son artesanos de tejidos, cuero y materiales similares; también en esta rama de ocupación se encuentran los tejedores de paja toquilla oficio que fue declarado “Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad”.

En materia *industrial* se ha logrado consolidar sectores empresariales de alimentos y agroindustria, electrodomésticos, línea blanca, muebles, cuero, caucho, plásticos, textiles, entre otros. Una de las estrategias que se ha implementado es la asociatividad, conformación de clústers y de organizaciones gremiales que representan a los sectores productivos, espacios en los que se diseñan estrategias de competitividad de los negocios en los mercados nacionales e internacionales.<sup>214</sup>

En estos últimos años, ha crecido significativamente los volúmenes de ventas fundamentalmente de industrias de alimentos y agroindustria seguido por la de línea blanca, incluso exportándose a países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe (línea blanca, neumáticos, manufactura de metales, paja toquilla principalmente). En el año 2012 el sector de alimentos y agroindustria vendió 262 millones de dólares, línea blanca – electrodomésticos 214 millones, neumáticos 202 millones, cerámica y hormigones 114 millones, eléctrico, electrónico y telecomunicaciones 70 millones, plásticos y químicos 50 millones, manufactura de metales 49 millones, madera y muebles 21 millones, textiles 14 millones, fritas y esmaltes 11 millones 939 mil, comercio al por menor y mayor 11 millones, paja toquilla cerca de 4 millones, entre otros.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CUENCA – EDEC EP (2013), *Plan de Reactivación del sector productor Artesanal*, Cuenca, pág. 26.

<sup>214</sup> La Agencia para el Desarrollo e Integración Regional – ACUDIR ha logrado crear redes y *clústers* en diferentes ámbitos: cuero y calzado del Azuay (ASOPIEL) con 39 empresas; de confecciones textiles de Cuenca (CONFECUENCA) con 25 empresas; de madera y muebles del Azuay con 15 empresas; de turismo de la Región con 13 empresas; de lácteos 10 empresas; de metalmecánica 8 empresas; de paja toquilla 15 empresas; y de software 8 empresas.

<sup>215</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015), *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit., pág. 378.

En materia *agropecuaria*, la producción básicamente tiene una función de autoabastecimiento, las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representan el 2.09% del Valor Agregado Bruto y ocupan al 7.8% de la población económicamente activa del Cantón, 11 parroquias incluida la cabecera cantonal cuentan con organizaciones agropecuarias activas y la de mayor presencia de organizaciones es la de Molleturo. En Cuenca existen 43 mil unidades económicas de producción agropecuaria con un total de 217 mil Ha., se cultiva maíz suave, caña de azúcar, papa, cacao y banano. Sin embargo, también se produce fréjol, lechuga, frutales, verduras, hortalizas y leche, se produce también flores, rosas y claveles.

En el marco de la *seguridad y soberanía alimentaria* con el fin de garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos culturalmente apropiados, la producción y comercialización de productos agroecológicos a través de mecanismos participativos de solidaridad y ética. Estas iniciativas nacieron en el año 2000 y cuentan con la participación de diversas instituciones, incluida la Municipalidad de Cuenca, en estas redes están productores no solo de Cuenca y el Azuay, sino de provincias vecinas como Cañar, Morona Santiago, Loja y El Oro. Los productos que más se comercializan son: el tomate riñón, pepinillo, pimientos, aguacate, frutilla, leche, huevos, tomate de árbol y tabaco.

En lo ganadero, podemos destacar fundamentalmente la crianza de ganado vacuno, lo que permite una buena producción de leche y carne. Se calcula que en el Cantón habría en promedio unas 133 mil cabezas de ganado actividad que tiene relación con el cultivo de pastos que sirve de alimento. Asimismo, se estima la existencia de un promedio de 51.000 cabezas de porcino, la crianza de estos, adicional a la de cuyes suele ser una actividad complementaria que permite a las familias tener ingresos semanales que les posibilita adquirir alimentos de la canasta básica familiar. A nivel del cantón Cuenca los principales animales de crianza son el cuy, ganado lechero, gallinas y pollos; solo en la parroquia de Molleturo es el ganado de carne. En la parroquia de Checa la crianza de borregos es importante y la crianza de cerdos en las parroquias de Sayausí y San Joaquín. La crianza del ganado lechero a más de ser importante en su cantidad, también lo es por ser productor de la materia prima para una serie de productos procesados, tal es el caso

de productos como quesos, quesillos, yogur, manjares, etc. También se debe tener en cuenta, la crianza de aves o pollos que ha ido en aumento, así como las actividades complementarias de esta.<sup>216</sup>

En este punto, no podemos dejar de analizar el sector financiero. En Cuenca operan 16 bancos privados, 1 emisora y administradora de tarjetas de crédito, 2 mutualistas y 3 sociedades financieras, de acuerdo a la información entregada por la Superintendencia de Bancos en el 2014. Los clientes del sistema se han incrementado llegando a 415.000 usuarios y los montos de captación de recursos en Cuenca superan los 1.395 millones de dólares y las colocaciones superaron los 627 millones en este mismo año, siendo las razones principalmente comerciales, de consumo, vivienda y microcrédito.

La economía popular y solidaria también juega un papel fundamental en la economía de la ciudad, posibilitando el acceso al crédito en sectores de economía popular convirtiéndose en importante dinamizador de la economía nacional. Son 37 organizaciones de este sector financiero popular y solidario, de las cuales 76% se encuentran en parroquias urbanas y 24% en las rurales. El crecimiento de los clientes y usuarios ha sido incremental hasta llegar a la cifra de 294 mil en el año 2013 y la captación y colocación de recursos entre el 2011 y 2013 supera los mil millones de dólares.

En lo relativo al sector turístico, esta actividad generó a nivel nacional 742 millones en el 2008 mostrando una tendencia creciente. De igual manera, en Cuenca el crecimiento de turistas ha sido enorme, se estima que anualmente visitan la ciudad 825 mil personas, esto representa que el 19% de extranjeros que visitan el Ecuador van a Cuenca, siendo la tercera en visitas de extranjeros a nivel nacional y la cuarta, luego de Guayas, Manabí y Santa Elena en la cantidad de visitantes o turistas nacionales. De acuerdo al Plan Estratégico del 2011<sup>217</sup> los ingresos por turismo fueron 107 millones de dólares, el gasto promedio al día es de 39 dólares en el caso de un extranjero y en el caso de un nacional es 27, el periodo de estadía esta entre 4 a 5 días. Se estima que hay más

---

<sup>216</sup> Ibídem: pág. 379

<sup>217</sup> FUNDACIÓN MUNICIPAL DE TURISMO PARA CUNECA (2011), *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del destino Cuenca y su área de influencia*, Green Consulting, Cuenca, pág. 5.

de 1186 establecimientos relacionados con el sector y principalmente en Cuenca, Ricaurte, San Joaquín y Sayausí.

En el Plan Estratégico se establece la necesidad de incrementar el número de turistas que llegan a Cuenca e invertir más en turismo, así como emplear más mano de obra local,<sup>218</sup> todo luego del análisis de la cadena de valor de la provisión de servicios compuesta por varios actores que identifica los atractivos ofrecidos a los turistas. La cadena de valor del destino Cuenca y alrededores incluye áreas geográficas como Cuenca, su área de influencia, el Parque Nacional Cajas, el valle de Yunguilla, Gualaceo, Chordeleg y destinos ancla como Quito, Guayaquil y Galápagos.<sup>219</sup>

Y finalmente, no podemos dejar de citar aquellos sectores que de acuerdo a la Constitución de la República son considerados estratégicos: telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, hidrocarburos, biodiversidad, patrimonio genético, espectro radioeléctrico y el agua. En este contexto, en Cuenca se ha identificado dos proyectos de minería metálica a gran escala: Loma Larga y Río Blanco<sup>220</sup> que podrían generar importantes ingresos e insumos para la industrialización de sectores como la orfebrería e industrias básicas, sin embargo existe un gran debate sobre la pertinencia o no de proyectos de estas características en el Cantón.

En definitiva, el desarrollo económico de Cuenca tiene algunas potencialidades importantes a considerar desde el análisis de algunas variables como: el trabajo y empleo, la oferta de la población económicamente activa que supera el 50% y las actividades que generan empleo son el comercio y la industria manufacturera; la estructura productiva, tiene un gran potencial para producir energía por las reservas de agua dulce existente,

---

<sup>218</sup> A nivel internacional, Cuenca ha sido considerado un destino altamente recomendado por Viva Travel Guides, Tripadvisor, YahooTravel, Expedia, Frommer, LonelyPlanet, Footprint, The Rough Guide to Ecuador, Viva Travel Ecuador and the Galápagos. Ha recibido reconocimientos internacionales de mucha importancia: LonelyPlanet la ubicó entre las 10 mejores ciudades turísticas, reconocida como una de las 10 ciudades mejor aventajadas, no solo para la visita temporal sino para una residencia permanente y preferida por personas de la tercera edad y en el 2009 International Living, la definió como la mejor ciudad colonial para los jubilados, son algunos de los ejemplos, de los reconocimientos que ha recibido Cuenca en estos años. FUNDACIÓN MUNICIPAL DE TURISMO PARA CUNECA (2011): *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del destino Cuenca y su área de influencia*, pág. 6.

<sup>219</sup> FUNDACIÓN MUNICIPAL DE TURISMO PARA CUNECA (2011): *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del destino Cuenca y su área de influencia*, op. cit., pág. 12.

<sup>220</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit., pág. 386.



diversidad natural, localización de proyectos estratégicos, lo que hace de Cuenca una ciudad con capacidad de exportación de la región, con potencial en el sector terciario, con una recaudación creciente y puntual, y territorialmente con un cinturón verde que potenciar y proteger; la relación con otros sectores de la economía, en la que se observa una potencialidad del sector secundario y terciario, y un importante desarrollo industrial que genera necesidades de asociatividad y conformación de *clústeres*; las principales actividades económicas que están relacionadas con el sector artesanal y el turístico que generan servicios y actividades vinculadas a este sector; Cuenca cuenta con productos con un grado importante de diversificación sobre todo de productos agropecuarios; en los modos de producción, las organizaciones gremiales consolidadas representan a diferentes sectores productivos y sus reivindicaciones, a lo que se suma instituciones mixtas público – privadas que promueven la inversión y el desarrollo económico; en infraestructura de apoyo a la producción, existe una importante dotación de servicios para el apoyo a la producción, un nuevo Parque Industrial “Chaulayacu” que inició su construcción en el 2013 y un Portal de Artesanía en la zona de San Blas que permitirá cohesionar la oferta de estos productos; y finalmente en los mercados de capitales y finanzas, existen como vimos un interesante número de instituciones financieras y cooperativas en el Cantón, asociaciones de economía popular y solidaria que permiten y facilitan el acceso a recursos a los ciudadanos emprendedores.

Sin embargo, también se observan algunos temas a resolver, de acuerdo a las variables ya expuestas: trabajo y empleo, la baja calificación de la mano de obra de la actividad secundaria, la ausencia de mano de obra para la actividad agropecuaria y las insuficientes plazas de empleo están presentes en la economía de Cuenca; en lo referente a la estructura productiva, se exterioriza un bajo rendimiento productivo en lo agropecuario, canales de comercialización inadecuados, disminución paulatina de la superficie agropecuaria, malas prácticas agrícolas e insuficiencia en la asistencia técnica; en la relación con otros sectores de la economía, se observa un cierto abandono del sector primario, una deficiente integración de los recursos disponibles a cadenas con potencial de mercado y emplazamientos industriales en áreas inapropiadas; las principales actividades económicas, se ven limitadas por la ausencia de suelo para localización industrial y escaso valor agregado en productos agropecuarios; los principales productos, sufren precios inequitativos de los productos fundamentalmente agropecuarios, así como precios altos en relación a las demás provincias especialmente en productos de la canasta

básica; en lo relacionado con los modos de producción, se observa una baja capacidad tecnológica y de gestión sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, así como una escasa asistencia técnica para microempresarios que fortalezcan e impulsen economías de escala, es necesario conformar conglomerados industriales de acuerdo a la vocación del Cantón y se identifica una excesiva burocracia y tramitología para iniciar actividades económicas; en lo que tiene que ver con infraestructura de apoyo, no existe una red vial rural adecuada que garantice la accesibilidad a los centros de consumo; y finalmente en lo relacionado con las líneas de crédito, a pesar de las facilidades, los productos financieros son limitados, no llevan implícitos innovación y se constituye un limitante, sobre todo para los pequeños emprendedores.<sup>221</sup>

Como podemos observar, Cuenca ha logrado un nivel de desarrollo en el entorno de la globalización bastante aceptable para el medio, aunque todavía corresponde dar pasos que consoliden a la ciudad como un modelo integral de desarrollo humano. En el que la economía, como dice parte del informe realizado por la Compañía Independiente de Servicios Profesionales - IDOM y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID de la vida cotidiana a la ciudad con mercados de proximidad, con empresas locales que piensen y actúen desde la producción y generación de empleo para la mayor cantidad de ciudadanos económicamente activos, ciudad en la que el agricultor tenga relación directa con el consumidor y en la que la energía distribuida y renovable permita la autosuficiencia y evite las pérdidas.<sup>222</sup> Urbe que recupere las calles y el espacio público para la familia, para los niños, en las que primen la creatividad, innovación, el aprendizaje, la educación y la sensibilización de la ciudadanía en urbanidad y valores ecológicos, reconectarnos a la naturaleza y vincularla a la sociedad promoviendo un modelo de urbanismo y planeamiento socioecológico, en la que se mantenga la identidad sin colapsar. En definitiva, una ciudad que de respuesta a la globalización, desde lo local y que genere un verdadero desarrollo humano integral.

---

<sup>221</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, op. cit., pág. 386.

<sup>222</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013): op. cit., pág. 198.



## PARTE II

### CAPITULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

#### 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCEPTOS

En el mundo actual, al que hemos definido y caracterizado como el de la globalización, las ciudades juegan un papel trascendental en este contexto marcado por múltiples transformaciones basadas en las nuevas tecnologías cuya difusión y aplicación es cada vez mayor. Las ciudades, como lo habíamos dicho en el capítulo anterior, son ese hábitat en el que se observan los efectos positivos o negativos de este conjunto de procesos, lo que obliga a desarrollar nuevas formas y modos de gobernar a las sociedades y a los fenómenos que se dan en estos territorios. Como dice, Michel Crozier, la nueva lógica mundial ha hecho indispensable nuevas formas de organización y de gestión, cuyo éxito dependerá esencialmente del desarrollo de la capacidad de aprendizaje.<sup>223</sup> En esta línea coinciden John Stewart y Stewart Ranson, al decir que, el proceso de gobierno puede clasificarse como un proceso de aprendizaje. Existe un ritmo de problemas y aspiraciones, de respuestas y acciones, de éxitos y fracasos. Este ritmo lo establecen las transformaciones sociales, en estrecha relación con el gobierno. Las organizaciones establecen procedimientos, y estos procedimientos se convierten en canales a través de los cuales fluye el aprendizaje,<sup>224</sup> factor fundamental en la administración y gestión pública, sobre todo en las nuevas concepciones de este ámbito del conocimiento y del mundo de la globalización que es profundamente exigente y que ha acercado la relación administración-ciudadano a puntos insospechados.

Por lo tanto, en este capítulo abordaremos lo relacionado con la administración, la gestión pública desde el punto de vista teórico, las nuevas tendencias en este ámbito y el modelo de gestión aplicado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca en el marco y enfoque de la gobernanza, que le ha permitido implementar una serie de políticas, pensando en el desarrollo del Cantón y sus habitantes, en especial en materia de

---

<sup>223</sup> CROZIER, MICHEL: “La necesidad urgente de una nueva lógica” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 33.

<sup>224</sup> STEWART, JOHN y RANSON, STEWART: “La gestión en el ámbito público” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 69.

Movilidad, Tránsito, Transporte Público y Seguridad Vial, objeto central de nuestro estudio.

### 3.1.1. Aproximación a la Gestión Pública

De acuerdo a Quim Brugué y Joan Subirats, la denominación “gestión pública” ha ido popularizándose en los últimos años, como un nuevo campo de estudio y docencia sobre los problemas de las administraciones públicas. Tradicionalmente, se había utilizado la etiqueta de “ciencia de la administración” o, en un contexto más anglosajón, la de “administración pública” para referirse al ámbito de conocimiento e investigación que se ocupaba esencialmente del análisis de las administraciones públicas y sus estructuras de funcionamiento.<sup>225</sup> A partir de los cincuenta y en especial de los setenta, los estudios ponían más énfasis en los programas de actuación de las administraciones públicas incluyendo aspectos políticos como técnicos con un enfoque conocido como el de “políticas públicas”. La escuela de la “ciencia de la administración” ha ido construyendo su análisis más en el ámbito administrativo de la dicotomía como dicen los autores wilsonianos “politics-administration”; mientras que la aproximación de las “políticas públicas” no ha rehuído en sus análisis los aspectos más políticos de la actuación administrativa.<sup>226</sup>

En este contexto, es que en la década de los ochenta se amplía y profundiza en la reconsideración sobre la oportunidad, conveniencia y grado de eficacia y eficiencia de las políticas de bienestar desarrolladas en los decenios precedentes poniendo en relieve la fragilidad de la mencionada dicotomía política-administración<sup>227</sup>, y surge un espacio en el que empiezan a moverse las reflexiones de manera más autónoma sobre los gestores y la gestión pública como ciencia o conocimiento especializado.

---

<sup>225</sup>Para el grupo de investigación en Administración Pública 2032 del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, la administración pública se puede definir como un conjunto de organizaciones complejo que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones; un conjunto organizativo interrelacionado en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y por los que es condicionado a ser un vehículo de transmisión de las decisiones, los valores y las creencias del centro político, pero que también puede condicionar por su propia cultura organizativa y por los intereses de los diversos grupos que alberga. La administración debe contribuir a mejorar la vida de todos. AAVV.: *Administración 2032*, Arenilla Sáez, Manuel. (Dir.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 2014, pág. 25.

<sup>226</sup> AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dirs.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 9.

<sup>227</sup> *Ibidem*: pág. 10.

Es ya en los noventa y principios de este siglo, que se ve una tendencia a nivel mundial que tiende a tratar a la gestión pública mediante la utilización de conceptos, herramientas y técnicas de gestión, muchas de las cuales fueron originalmente desarrolladas por el sector privado. Sin embargo, el reto ha sido desarrollar nuevos conceptos y modelos de gobierno que influyen en políticas públicas, redefinen criterios de eficiencia y han transformado pautas y procesos de responsabilidad pública, como dice Metcalfe.<sup>228</sup>

En definitiva, como señala Crozier, a partir de ahora es imposible organizar, prever o dirigir de la misma manera en una sociedad en la que prima una lógica diferente, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección de personal, es decir, en todos los principios de la gestión.<sup>229</sup> El recurso organizacional, la capacidad de hacer cooperar a las personas más independientes será lo más difícil y a la vez lo más decisivo en el nuevo mundo de la innovación. La libertad, la calidad y la preeminencia de las relaciones humanas en el que entramos se caracteriza por una mayor organización, más abierta, flexible y tolerantes.<sup>230</sup>

La Gestión Pública en la actualidad, tiene más exigencias y al mismo tiempo más responsabilidades, lo que obliga al Estado, considerado éste en todos sus niveles, a desarrollar estrategias que le permita satisfacer las necesidades sociales con oportunidad y eficiencia.

### **3.1.2. La Gestión Pública desde el punto de vista teórico: Conceptos, características, principios y elementos**

#### **3.1.2.1. Concepto de Gestión Pública**

Debemos empezar, conceptualizando Gestión Pública desde la perspectiva más básica posible, siguiendo lo planteado por Brugué y Subirats, que dicen que gestionar significa conducir los asuntos de alguien y, también ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización. Ambos significados se podrían aplicar al concepto de

---

<sup>228</sup> METCALFE, LES: “Gestión Pública: De la imitación a la Innovación” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 79.

<sup>229</sup> CROZIER, MICHEL: “La necesidad urgente de una nueva lógica” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), op.cit: pág. 33.

<sup>230</sup> *Ibíd*em: pág. 37.

administración: administrar los asuntos de un tercero y administrar el buen funcionamiento de una organización.<sup>231</sup>

En la misma línea, Blanca Olías de Lima, en una primera aproximación, dice que se puede entender a la gestión pública como el conjunto de procesos directivos, técnicos y normativos que permiten plasmar en la realidad los objetivos y políticas del gobierno. La gestión pública sería “la administración pública en acción”, es decir la implementación de las políticas públicas.<sup>232</sup>

Sin embargo, tomando en cuenta la cita que Brugué y Subirats hacen de Peter Drucker, el concepto de gestión responde a la propia evolución de la civilización occidental, así como a la maduración del modelo capitalista occidental, distinguiendo tres períodos: la revolución industrial (1750-1850); la revolución de la productividad (1850-1950); y la revolución de la gestión (1950-1990).<sup>233</sup> Es así que, centrándonos en ésta última, podemos decir que el saber, ya no solo se utiliza para mejorar el trabajo, sino para aplicarlo sobre el propio saber; es decir, el conocimiento se convierte en el recurso clave para generar y obtener riqueza. Por lo tanto, la gestión no solo se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción.

De todas formas, y coincidiendo con lo planteado por Hughes, a partir de la década los cincuenta se observa un deterioro de la legitimidad aunque era muy temprano concluir sobre la necesidad de cambiar el estilo de la gestión. Sin embargo, durante los ochenta, los gobiernos estaban ya convencidos de que el sistema tradicional de administración no articulaba una forma efectiva de gestión de los servicios públicos, por lo que se empezó a introducir cambios. Es decir, entre los cincuenta y los ochenta inició la llamada aproximación al carácter gerencial. Para Blanca Olías, son los últimos cuarenta años y fundamentalmente en las décadas de los ochenta y noventa que se ha sufrido, lo que

---

<sup>231</sup> AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dir.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 11.

<sup>232</sup> OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, PASTOR ALBALADEJO, GEMA (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 438.

<sup>233</sup> AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dir.), op. cit: pág. 11.

muchos denominaron un cambio de paradigma que ha diversificado extraordinariamente las formas de organización y funcionamiento del sector público.<sup>234</sup>

El punto de partida es el Informe Fulton de 1968 en Gran Bretaña que reflejaba una clara preocupación en relación a las capacidades de gestión de los servicios públicos. Recomendaba que el sistema se debía abrir, empleando a gente de fuera del sistema público en todo los niveles y desmantelando unas estructuras excesivamente rígidas y las barreras impuestas por la burocracia. Este informe expresa una visión de la gestión moderna orientada hacia los resultados y menciona cuatro aspectos que componen la totalidad de la gestión de la función pública: a) la formulación de políticas públicas desde una dirección política; b) la creación de la maquinaria capaz de implementar las políticas; c) la puesta en marcha de la maquinaria administrativa; y d) la responsabilidad frente al Parlamento y a los ciudadanos. Estas afirmaciones equivalen a decir que gestionar es lo que efectivamente hace el servicio público, como dice Keeling al ser citado por Hughes. En efecto, dice Hughes, ya en 1972 Keeling concebía la gestión como la búsqueda para la mejor forma de utilizar los recursos para conseguir unos objetivos sujetos a cambio.

En la década de los setenta, se profundizaba el análisis de las razones para explicar el desencanto con las capacidades y las habilidades de los servicios públicos, fundamentalmente por los problemas financieros de los gobiernos que vieron reducidos sus ingresos y mantuvieron los servicios públicos con menos recursos y personal. Y en los ochenta, asumen el gobierno en Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, políticos que con más o menos diferencias que proponen transformar la gestión pública acompañado de la reestructuración de las economías nacionales. Se redujó el tamaño del sector público e implementó una serie de reformas y medidas tanto para las organizaciones como para los individuos buscando resultados vinculados con la eficiencia y calidad.<sup>235</sup>

En definitiva, la nueva visión de la gestión pública se construía en función de la necesidad de utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua

---

<sup>234</sup> OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, op. cit: 441.

<sup>235</sup> Hughes, Owen: “La Nueva Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 110.



o en términos de Netcalfe y Rirchads citados por Brugué y Subirats, asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema.<sup>236</sup>

Consecuentemente, estamos frente al paso o transformación del administrador público tradicional al gestor en el marco de una nueva gestión pública y de la gobernanza. Administrador tradicional, como dicen Brugué y Subirats<sup>237</sup>, que se construyó pensando en el control político externo, en la estricta jerarquía burocrática, en la disponibilidad de unos empleados anónimos y neutrales, y en la presencia de un interés público al que objetivamente se podía servir. Los pilares básicos sobre los que descansaba este modelo era la teoría burocrática weberiana <sup>238</sup> y la dicotomía política-administración wilsoniana<sup>239</sup>. Para Olías de Lima, al referirse a la administración tradicional dice que hablamos básicamente de una administración de regulación y control en el marco del derecho y de las garantías procesales. Y añade, que la emergencia de los estados de bienestar con la producción de nuevos servicios, ahora de carácter social (educación, sanidad, servicios de protección social) y universal, es lo que pone en cuestión esa forma de trabajo y genera los primeros incentivos en la búsqueda de eficiencia.<sup>240</sup>

Esta administración pública tradicional encontró dificultades de adaptación al mundo cambiante en el que vivimos hoy, por lo que a partir de esto, han surgido una serie de alternativas o teorías que en mayor o menor medida han aportado a la nueva forma de concebir la administración pública, teorías sobre las que profundizaremos más adelante.

---

<sup>236</sup> AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dirs.), op. cit.: pág. 12.

<sup>237</sup> *Ibíd*em: pág. 13.

<sup>238</sup> En términos generales, las características principales de la teoría burocrática son: la burocracia está unida por normas y reglamentos previamente establecidos que deben ser cumplidos; todas las comunicaciones se lo hacen de manera formal, por escrito; el trabajo se divide de manera racional y torno a las funciones que le corresponden a cada persona; las relaciones son impersonales; existe claramente definida una jerarquía de autoridad; se establecen rutinas y procedimientos estandarizados; y las personas serán designadas por méritos. En definitiva, es una forma rígida de administración, que como decíamos constituye la base teórica de la administración pública tradicional.

<sup>239</sup> El fundamento principal de la división era la necesidad, según Wilson de despolitizar la administración dado que se acusaba a la política de utilizar la administración en beneficio del partido que llegaba al poder, haciendo uso indiscriminado de los cargos, por medio del patronazgo político y la corrupción. Sobre esta base, la visión wilsoniana entendía al mundo de la política como el lugar para el desorden, la competencia, y la ausencia de una estructura de dirección, mientras que la administración era percibida como el lugar del orden y la regularidad. Es así que la administración debía estar alejada de la política para concentrarse de su actividad de ejecución de las decisiones tomadas en aquel nivel. ROUQUAUD, INÉS y PACHECO, ALICIA: “La relación entre políticos y administradores en el gobierno local” en *Revista de Temas Sociales Kairos*, número 19, 2007, pág. 3.

<sup>240</sup> OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, op. cit.: 442.

### ***3.1.2.2. Características y principios de la Gestión Pública***

Para Graham Allison, citado por Brugué y Subirats las características fundamentales de la gestión pública que están ausentes en la administración pública tradicional, son: a) la gestión estratégica, que representa establecer objetivos, prioridades y diseñar planes operativos para lograrlos; b) la gestión de componentes internos como el financiero, de talento humano y de administración; y c) la gestión de componentes externos, esto es la que se realiza con unidades externas propias de la administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos. En definitiva, para el autor la administración es un acto mecánico y la gestión es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior.<sup>241</sup>

Para Manuel Arenilla, desde una perspectiva amplia, las administraciones públicas son un vehículo de expresión de valores y preferencias de los ciudadanos. En su actuar, transmiten a la sociedad principios y valores a través de las políticas públicas y de los procesos modernizadores que, en ocasiones collevan modificación de medios tecnológicos, organizativos y procedimentales con importantes impactos en las transformaciones en la sociedad. Es decir, como dice Yun citado por Arenilla, la estructura social o la sociedad misma debe tener como referentes y principios la igualdad, la solidaridad, la racionalidad, la armonía, la virtud y la responsabilidad.<sup>242</sup> En el caso de Cuenca, la institucionalidad pública municipal ha gozado en estos años de buena salud y en gran medida se debe a éstos principios que la sociedad ha asumido como propios.

Por lo tanto, la Administración Pública construye ciudadanía, trasmite unos determinados valores y creencias, que mantienen la integración y el equilibrio del sistema, y ordena el espacio de convivencia de acuerdo con los principios ideológicos dominantes en cada momento. En consecuencia, existe una clara diferencia entre los principios o fin último del sector privado que son la productividad, la competencia, eficiencia y

---

<sup>241</sup> AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dirs.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 14.

<sup>242</sup> Arenilla Sáez, Manuel. (Dir.): op. cit.: pág. 24.

rentabilidad y los del sector público que son la garantía de los derechos, las libertades de los ciudadanos, la mejora efectiva de la calidad de vida de las personas, organizaciones sociales y empresas.<sup>243</sup>

Ahora bien, Alejandro Nieto plantea con más profundidad, que la gestión pública tiene principios, cuyo diseño y aplicación son la clave para separar en último extremo el gobierno del desgobierno partiendo de la necesidad de determinar el norte que orientará el rumbo e inspiración de sus movimientos. El funcionamiento de una administración descansa, sobre un trípode de principios esenciales<sup>244</sup>: legalidad, eficacia e intereses generales.<sup>245 246 247</sup> Por lo tanto, el Estado ha de ser al tiempo, eficaz y legal.<sup>248</sup>

En definitiva, la administración pública y su institucionalidad deber ser un referente para toda la sociedad, debe cuidar y cumplir sus principios, no solo desde la concepción de la organización sino desde la cotidianidad de sus intervenciones en perspectiva de lograr la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas a través del acceso a servicios públicos de calidad.

---

<sup>243</sup> Ibídem: pág. 25.

<sup>244</sup> Siguiendo a Alejandro Nieto cuando hablamos de los principios esenciales de la administración podemos decir lo siguiente: el principio de legalidad se constituye en un medio para alcanzar la justicia, éste garantiza que la administración tenga competencias y objetivos definidos, da certeza a la institucionalidad y garantiza a los ciudadanos sus derechos y mecanismos de control; en lo que refiere al principio de eficacia, éste parte de un dilema que constituye, se debe respetar la legalidad a costa de ser eficaz, la respuesta es se debe ser eficaz en el marco de la ley; y, finalmente cuando nos referimos al principio del interés general, no cabe duda que éste es de enorme importancia para la gestión pública, aunque en ocasiones sean indefinidos o indefendibles objetivamente, siendo su principal función legitimar al poder público justificando sus decisiones e intervenciones. NIETO, ALEJANDRO (2012): *El desgobierno de lo público*, Ariel Editorial, Barcelona, pág. 263 y 280.

<sup>245</sup> Juan Carlos Montalvo dice, que definir o formular una teoría sobre el interés general es complejo y tarea arriesgada, ya que una política destinada a fomentar el interés general pueden ser numerosas y adaptables a los diferentes sistemas sociales. Por lo tanto, se trata de un concepto relativo y multidisciplinar en función de la sociedad a la que hagamos referencia. En la actualidad, el interés general constituye la norma ética aplicable a los asuntos públicos, y a la vez, una pauta para poder evaluar la legalidad e idoneidad de los mismos. MONTALVO ABIOL, JUAN CARLOS: “Interés General y Administración Contemporánea” en *Universitas – Revista de Filosofía, Derecho y Política*, No. 14, julio 2011, pág. 131.

<sup>246</sup> NIETO, ALEJANDRO (2012): *El desgobierno de lo público*, op. cit.: pág. 259.

<sup>247</sup> El interés general en el Derecho público cumple una triple función: como criterio para la interpretación y la aplicación de normas; como elemento jurídico necesario para la interpretación; y como elemento nuclear de las decisiones administrativas. Conceptos como urgencia, orden público, justo precio, utilidad pública o interés público corresponden a la misma categoría conceptual. En términos de la Sociología, el interés público debe estar en el marco de referencia de una sociedad en particular y de su cultura. Ibídem: pág. 140

<sup>248</sup> Ibídem: pág. 263.

### 3.1.2.3. Evolución teórica de la gestión pública

La administración pública tradicional tenía características que requerían ser modificadas en función de los nuevos requerimientos de las instituciones públicas y de la sociedad en general. Ésta, se fundamentaba en la burocracia clásica, no contaban con sistemas de indicadores, ni de evaluación, ni tenían un compromiso político con el gobierno de turno o su visión, lo que les convertía en neutrales frente a la necesidad de conseguir objetivos en un tiempo determinado.

Sin embargo, podemos identificar algunas posiciones que han sido sustentadas por algunos teóricos en estos últimos años. Así por ejemplo, Lewis Gunn, hace un análisis de las posiciones que se pueden identificar en el spectrum de la gestión pública destacando entre otras: la administración pública es única; la gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial; la gestión pública y la empresarial se parecen aunque en aspectos poco importantes; la gestión pública representa un paradigma integrador; la gestión pública y la empresarial convergen entre sí; y la gestión es un término genérico.<sup>249</sup> Profundizaremos más adelante, en la concepción de paradigma integrador que combina elementos relevantes que son de nuestro interés.

Sin embargo, Gunn concluye su reflexión citando a Perry y Kreamer respecto de las similitudes existentes entre la gestión pública y privada, así como de las diferencias entre éstas, que son suficientemente claras e importantes como para justificar que la gestión pública deba considerarse un campo profesional y un objeto de estudio específico,<sup>250</sup> afirmación con la que compartimos plenamente.

A continuación haremos una referencia a las posiciones o concepciones que se identifican en el ámbito de la gestión pública siguiendo al propio Gunn:

a) Así, cuando nos referimos que la *administración pública es única*, podemos decir de manera sintética lo siguiente:

---

<sup>249</sup> GUNN, LEWIS: “Perspectivas en Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUEQUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 50.

<sup>250</sup> *Ibidem*: pág. 46.

1. Los entes públicos, actúan en un marco legal bien definido y delimitado distanciándose de la autonomía de la gestión empresarial. En ciertos ámbitos ostentan el monopolio de ciertas sanciones y el poder coactivo.
2. Las instituciones gubernamentales y sus programas son vulnerables a una amplia variedad de presiones políticas, con lo cual es difícil planificar al largo plazo, aunque cada vez más observamos esfuerzos institucionales por definir mecanismos e instrumentos de planificación pública.
3. Medir y evaluar la actuación y los resultados en el ámbito público en ocasiones plantea problemas objetivos.
4. El sector público, especialmente en situación de monopolio, muestra frecuentemente poca sensibilidad respecto de las preferencias de los consumidores y su nivel de satisfacción que éstos alcanzan.
5. En la administración pública debe mostrar equidad a la hora de tratar los casos, consistencia a lo largo del tiempo y elevados niveles de justicia e igualdad.

Por lo tanto, quienes defienden la administración pública como única, sostienen que por lo menos es diferente y sin duda tiene sus características propias que deben ser consideradas.

b) *Lo público y privado son parecidos en aspectos poco importantes*, en este punto cabe seguir lo planteado por Allison citado por Gunn, que sostiene en primer lugar, que no se puede aceptar la distinción wilsoniana entre política o políticas y administración o gestión. La política genera los fines y la administración actúa como medio para alcanzarlos de la forma más eficiente posible. Y luego que es imposible aplicar aquella premisa según la cual los métodos empresariales son enteramente trasladables al ámbito de lo público.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> Tirso Luis Irure hace una distinción sencilla entre los términos *polity*, *politics* y *policy*. Se entiende por *Polity* aquellas actividades humanas que tienen que ver con el gobierno, las diferentes formas de gobierno y el concepto de Estado. La palabra tiene una extensión natural para los campos del saber que cultivan la ciencia política, la teoría política y el derecho público. *Politics* es la palabra que se adaptaría a la descripción más común de política en el sentido de dedicarse a la política, o de hablar de política. Aquí nos referimos

Allison hace notar, que a pesar de que existen múltiples estudios sobre los contenidos y las características de la gestión en el sector privado, no sucede lo mismo con el sector público; y encuentra ciertas similitudes tanto en lo estratégico, en la gestión de componentes internos y de factores externos. Sin embargo, los considera superficiales, dice: las diferencias son más importantes que las similitudes y no se puede aplicar prácticas de gestión empresarial al sector público de manera directa.<sup>252</sup>

c) *Convergencia entre la gestión pública y la privada*, posición defendida por Michael Murray, que sostiene que actualmente encontramos un continuum de tipos organizativos desde aquellos cuyo funcionamiento utilizan elementos típicamente públicos, a aquellos que desarrollan su actividad a partir de criterios característicamente privados; en consecuencia, no existe una simple polarización entre lo público y lo privado. Los negocios privados ya no pueden operar como si su único y simple objetivo fuera exclusivamente la obtención del máximo beneficio, y de forma parecida, las organizaciones públicas cada vez más tienen que justificar, utilizando como referencia los beneficios obtenidos, los recursos que consumen.<sup>253</sup> Por lo tanto, muchos de los procesos de gestión como la planificación y el control son, a pesar de operar en ámbitos diferentes, básicamente iguales.<sup>254</sup>

En este punto, resulta interesante lo planteado por David Sancho que identifica los tipos organizativos que van desde aquellos típicamente públicos, a aquellos que se desarrollan a partir de criterios característicamente privados, encontrando lo siguiente:<sup>255</sup> Las instituciones centralizadas o grandes Administraciones Públicas como Ministerios; luego encontramos los órganos de gestión desconcentrada que en ocasiones presentan cierta autonomía funcional, como son las Subsecretarías, Direcciones Provinciales, de uno

---

a los principios y convicciones. Y *Policy* tiene un significado más próximo a plan de acción, programa político y principios para la gestión de algo concreto, mide y evalúa los resultados. IRUREROCHER, TIRSO LUIS: "Polity, politics, policy" en *Diario El País* del 9 de mayo de 2002.

<sup>252</sup> Ibídem: pág. 49.

<sup>253</sup> Sancho Royo, a la hora de establecer los Conceptos básicos de gestión de servicios en el entorno público, dice que si bien se puede considerar la gestión pública simplemente como una forma poco eficiente de gestión privada, existe el peligro de esta aproximación radica en que los problemas, los valores, los métodos y las técnicas empresariales no siempre se pueden aplicar directamente, en el sector público. SANCHO ROYO, DAVID (2002): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos Editorial – Universitat Pompeu Fabra, pág. 23.

<sup>254</sup> GUNN, LEWIS: "Perspectivas en Gestión Pública" en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), op. cit: pág. 51.

<sup>255</sup> SANCHO ROYO, DAVID (2002): op. cit: pág. 27.

u otro Ministerio; en tercer lugar, los sistemas descentralizados que tienen organismos autónomos, con personalidad jurídica propia y que cumplen funciones públicas como los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales y Parroquiales en el caso ecuatoriano; el siguiente tipo organizativo son aquellas instituciones públicas con forma jurídica de sociedad mercantil, con capital público cien por ciento y por otro lado, las sociedades de economía mixta; en quinto lugar, encontramos los organismos no gubernamentales que llevan los vacíos que el mercado y gobiernos han dejado en el suministro de bienes y servicios colectivos; en sexto lugar, tenemos al sector privado empresarial que gestiona servicios públicos, a través de concesiones, contratación o externalización de la gestión; y finalmente, el sector empresarial que actúa con lógicas y formas de gestión enteramente de mercado.

d) La *gestión es un término genérico*, los defensores de esta tesis identifican los procesos y las prácticas asociados a la gestión empresarial y su aplicación, con las mínimas adaptaciones, al sector público. De hecho, varias escuelas de negocios sobre todo americanas incorporaron la dimensión pública y se convirtieron en escuelas de negocios y administración pública. Sin embargo, no se puede ser concluyente respecto de la total convergencia, como podremos ver más adelante.

e) La *gestión pública como forma poco eficiente de gestión empresarial*, perspectiva que defiende el traspaso más rápido y comprensivo de prácticas y valores empresariales al ámbito público. Estos argumentos y opiniones dice Gunn se expresan oralmente y de forma coloquial. Su forma más virulenta conocida el *thatcherismo* en el Reino Unido que dignificaba “el mejor gobierno es el menor gobierno” hasta la indefendible “el mejor gobierno es el gobierno más barato”. Esta tesis, confundía la eficiencia con la eficacia y eleva la economía a una posición preponderante y tiene una débil comprensión de las complejidades y límites que operan en el sector público.<sup>256</sup>

Sin embargo de lo expuesto, podemos decir que la gestión pública considerada como un paradigma integrador cobró fuerza e incorporó una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de la equidad, consistencia o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que

---

<sup>256</sup> GUNN, LEWIS: “Perspectivas en Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), op. cit: pág. 52.

en el ámbito privado o empresarial. La gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible: a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, etc.<sup>257</sup>

Finalmente, resulta interesante lo desarrollado por David Sancho<sup>258</sup>, a la hora de definir las especificidades de la gestión de servicios en el ámbito público y lo hace comparándolo con el privado, dejando claro, que la gestión de los servicios públicos tiene sus características, lo que le convierte en un objeto de estudio específico en la actualidad. Los elementos definidores son:

1. La finalidad. En el caso de los servicios públicos, la finalidad son objetivos políticos, satisfacer las necesidades colectivas, ambiguas y cambiantes, pero colectivas, comunes en el seno de la sociedad. Estas necesidades llevan implícitas ciertas complejidades a la hora de la definición de los objetivos políticos, dependerán en gran medida, de la visión y tendencia ideológica del gestor público. Asimismo medir y evaluar las acciones y resultados del sector público no es fácil, ya que pueden existir varios criterios de referencia.

Por el contrario, la finalidad en el sector privado se corresponde a una poderosa lógica, el mercado. Es decir, se busca obtener el máximo beneficio económico de la empresa.

En nuestro criterio, esta es la principal diferencia. Si un prestador privado de servicios públicos no logra el punto de equilibrio, jamás expondrá su patrimonio a cambio de una rentabilidad “social”, es por esta razón, que la prestación de servicios públicos en la mayoría de los casos es preferible lo haga las instituciones públicas que privilegiarán el servicio al capital o rentabilidad.

---

<sup>257</sup> Ibídem: pág. 41.

<sup>258</sup> SANCHO ROYO, DAVID (2002): op. cit.: pág. 24.



2. La forma de conseguir y asignar recursos. En el sector público, la obtención de recursos se lo hace en función del sistema institucional del Estado y en el marco de las atribuciones legales que se le otorga, esto es, vía impuestos, precios públicos, tasas o tarifas. La sociedad, el usuario, el ciudadano contribuye y financia los servicios de carácter público.

En el ámbito privado, se extraen recursos directamente del mercado, a través de un proceso de intercambio de bienes o servicios por dinero, vía precio.

3. La estructura y los procesos de gestión. En el sector público han de ser transparentes con el objetivo de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones. El sector público tiene la obligación de observar principios básicos como el de la igualdad de trato a los ciudadanos, el de la publicidad de sus actos y el sometimiento al control jurisdiccional. En el sector privado, se establecen mecanismos de control, sin embargo su información es interna y no tiene la necesidad de publicitar, salvo ciertas exigencias de carácter legal o de organismos de control.
4. Privilegios y posibilidades coercitivas. El Estado ostenta el monopolio de ciertas acciones y del poder coactivo, la capacidad tributaria, de expropiación, de prohibición o de sanción de ciertas conductas, asunto que no tiene el sector privado.
5. La propiedad. En el sector público el control sale del sistema de representación política y la propiedad es del Estado o de las instituciones del Estado que le pertenecen a todos los ciudadanos. En el sector privado, la propiedad esta claramente determinada, se puede individualizar y particularizar.
6. Modalidades de gestión. En el sector público, la administración del personal es rígida, los sistemas de selección, provisión de puestos, promoción o sanción son rigurosos y deben cumplirse por mandato de ley. De igual manera, la gestión de los recursos financieros tienen reglas muy definidas y deben ser cumplidas. Por el contrario, en el sector privado, las normas y reglas dependerán de la organización y la definición directiva de cada empresa.

7. Estructura Procedimental. El procedimiento administrativo rige el funcionamiento de las instituciones públicas y la planificación se corresponde a parámetros nacionales que definen la metodología a seguir. En el ámbito privado, la forma de actuación no está constreñida por un procedimiento estricto legalmente estricto y dependerá en gran medida del tamaño de la organización.
8. Visibilidad externa. Las actividades públicas están sometidas a una mayor visibilidad y demanda de transparencia, es decir una mayor exposición a los medios de comunicación y a la opinión pública. Por lo tanto, el entorno público esta sujeto a mayores presiones que el privado.

Por lo tanto, la gestión pública es sujeto de un estudio particular y cada vez más especializado que requiere un esfuerzo académico importante y reflexiones puntuales en el amplio abanico de servicios públicos que presta el Estado y sus instituciones. En el caso de la administración y gestión pública de Cuenca se ha privilegiado la actuación del gobierno local en la prestación de los servicios públicos colocando como objetivo fundamental la obtención de una rentabilidad social sobre la económica, sin querer decir con esto que no haya logrado la eficiencia en la gestión administrativa y financiera de las instituciones públicas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

### **3.1.3. Objetivos de la Gestión Pública**

#### ***3.1.3.1. La garantía de derechos***

El Estado y la gestión pública tienen una obligación y objetivo fundamental, garantizar el respeto de los derechos consagrados en la Constitución y en la ley para todos sus ciudadanos y ciudadanas. Es así que, el artículo 3 de la Constitución, establece con absoluta claridad los deberes primordiales del Estado entre los que podemos destacar en función de nuestro interés de estudio el numeral 1 y 5 que dicen: “1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”; y “5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de

los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir.” Asimismo, el artículo 275 en el párrafo segundo dice que “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Por lo tanto, la noción garantista del Estado no es casual ni aislada y se debe en gran medida a una serie de factores, que José Esteve Pardo expone con bastante claridad:<sup>259</sup> primero, la sociedad ha sido sujeta a un extraordinario fortalecimiento, ha dejado de ser un mero sujeto pasivo, receptor de la acción del Estado, para hacerse con poderes en sectores claves y pujantes; segundo, como consecuencia del primero, el Estado pierde posiciones de titularidad y dominio sobre espacios y bienes que son la plataforma del poder, esta situación no es uniforme en todos los países y dependerán de una serie de circunstancias particulares; tercero, el debilitamiento progresivo de ciertos sectores, no en todos desde luego de la actividad pública, administrativa fundamentalmente, que se canaliza a través de órdenes, fórmulas imperativas y controles en sus diversas variantes reduciendo su efectividad producto de la pérdida de dominio de instrumentos de poder y control efectivo; cuarto, es la recomposición de la posición del Estado y de la administración para situarla en puntos estratégicos que permitan supervisar y orientar la actuación de diversos agentes, públicos y privados que garantice la atención de los intereses públicos en juego; y quinto, constituye el reto de engranar la relación del Estado con la sociedad, sus sistemas y organizaciones de manera que se cumpla con los objetivos institucionales eficientemente.

Ahora bien, observamos luego de la pérdida de posición del Estado, una recomposición de su influencia e incluso atribuciones que le permiten regular y supervisar en algunos casos e intervenir selectivamente en otros. En definitiva, la concepción del Estado garante y de la Administración que opera a su servicio supera el espacio del Estado social y la Administración prestacional.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup>ESTEVE PARDO, JOSÉ (2014): *Estado Garante. Idea y Realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP- Investiga, Madrid, pág. 47.

<sup>260</sup> Para Esteve Pardo, el Estado social y la Administración prestacional es la atención a una serie de necesidades básicas con independencia a su posición económica o social. La principal amenaza sobre ésta es la que afecta a su propia sostenibilidad producto de las crisis, de la magnitud de la deuda pública y del

En este punto, siguiendo a Esteve Pardo, vale la pena analizar sobre las potestades y fórmulas de actuación de la Administración garante, tanto en el ámbito normativo como en el de rendición de cuentas, aspectos destacados por el autor.<sup>261</sup>

En el primero, los contenidos y fórmulas pueden ser muy diversos, sin embargo, tienen una amplia o marcada vocación de garantía de los intereses generales; así sucede, por ejemplo con las obligaciones del servicio público que se imponen a los operadores privados para que atiendan en igualdad de condiciones a las zonas y segmentos de la población, que no sean rentables o aceptables en la lógica del mercado, es decir, un prestador de un servicio público tendrá obligaciones legales y contractuales de atender sin distinción de ninguna clase a los ciudadanos y ciudadanas de un territorio determinado.

Por lo demás, algunas técnicas gestadas en el entorno de la regulación pueden aplicarse, y se aplican de hecho, en otros frentes de actuación de la Administración garante. Así como también, vemos otras potestades que utiliza la administración como garante, que son la inspectora, la habilitante y a la registral.

Y segundo, la rendición de cuentas y transparencia que ha tomado especial importancia debido no solo a la delegación en la prestación de servicios públicos a privados sino a la misma dinámica pública de relación permanente con la sociedad que exige una comunicación permanente de doble vía con las instituciones públicas o prestadores de servicios públicos. Tradicionalmente, esta rendición de cuentas ha sido vertical, de carácter jerárquico, hoy hablamos de una rendición de cuentas horizontal que exige la sociedad a las instituciones públicas que van desde la lucha contra la corrupción hasta reivindicaciones de una democracia directa como el derecho al acceso a la información y transparencia que supera las limitaciones de la democracia representativa.

Por lo expuesto, si existe un Estado garante, es porque existen derechos, en este caso el derecho a una buena administración a una buena gestión que abarca otros

---

tamaño y costoso aparato administrativo público. El nuevo modelo es considerar al Estado garante como respuesta o alternativa al adelgazamiento del Estado y su costoso aparato administrativo. El Estado garante no dispensa directamente un servicio, sino garantizar la manera efectiva de prestarlo, incluso con la participación del sector privado. ESTEVE PARDO, JOSÉ: “¿Es sostenible el Estado social?” en *Diario El País* del 24 de octubre de 2013.

<sup>261</sup> Ibídem: pág. 74.

subderechos o garantías que correlativamente se corresponden con obligaciones de los órganos administrativos, dice Beatriz Tomás Mallén, en el marco del contemporáneo Estado social y democrático de Derecho.<sup>262</sup> El derecho a una buena administración, no es un derecho de la era de tecnológica o industrial, pero sí de un derecho de nuevo cuño, en cuanto a su formulación autónoma por primera vez en un catálogo de derechos; una formulación autónoma que dota de unidad a diversos derechos reconocidos de manera dispersa, dice la autora citada, con anterioridad.<sup>263</sup>

Como hemos podido observar, el Estado y los marcos normativos garantizan al ciudadano, una administración y gestión pública eficiente, a través de múltiples mecanismos que nos hemos permitido resumir. Sin embargo, debemos insistir en que estos derechos a una buena administración o gestión constituyen un tema de gran relevancia. Tomás Mallén dice, que más allá de la clásica concepción de los derechos civiles y políticos frente al poder, los derechos a una buena administración presentan aspectos novedosos que implican una serie de actuaciones y obligaciones positivas susceptibles de ser exigidas ante la Administración.<sup>264</sup> Éstos derechos y subderechos, según algunos teóricos, son como hemos visto instrumentales, son derecho-garantía que muestran la importancia desde el punto de vista de su ejercicio práctico y efectivo y concluyen: 1. La novedosa regulación del derecho a una buena administración es un desafío para el sistema interno de derecho de cada país. En nuestra legislación, si bien hace referencia expresa a los derechos de una buena administración, regula y define los derechos y subderechos que en este título hemos descrito. 2. El contenido y el alcance del derecho a una buena administración parte de una noción amplia de Administración Pública que constituye el sujeto que debe procurar la efectividad de tal derecho, añadido a través de su gestión y así entenderla más adecuada a efectos garantistas. 3. En lo que afecta a los titulares o sujetos beneficiarios del derecho a una buena administración genera y refuerza la condición de ciudadano en el más amplio sentido, reconociendo no solo a los nacionales de un país, sino a todos aquellos que habiten dentro de un territorio determinado. Y 4. En lo que concierne a las garantías del derecho a una buena administración, basta con recordar que, en el caso de este derecho se produce un efecto

---

<sup>262</sup> TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ (2004): *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 30.

<sup>263</sup> *Ibídem*: pág. 41.

<sup>264</sup> *Ibídem*: pág. 317.

pradójico con razón se dice: que los derechos valen tanto como las garantías y la experiencia demuestra que en muchas ocasiones se reconocen derechos sin establecer mecanismos de tutela, en estos casos, el reconocimiento o formulación del derecho ha sido posterior a la operatividad del derecho a una buena administración.<sup>265</sup>

### ***3.1.3.2. La implementación de políticas redistributivas, equidad y reducción de la pobreza***

La Gestión Pública, no tiene solo como objetivo garantizar el acceso a los derechos fundamentales de las personas, sino también a través de políticas redistributivas generar equidad y la reducción de la pobreza. Es decir, como sostiene David Sancho, el Estado puede utilizar sus poderes con el fin de gravar, transferir y reasignar recursos para alcanzar una distribución equitativa de la riqueza entre todos los segmentos sociales. Por lo tanto, las políticas redistributivas transfieren recursos de unos grupos de individuos o regiones a otros, esto es, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos. La estrategia de acción del Estado incluye también la provisión de determinados bienes que el Gobierno insta consumir, como la educación elemental y la salud pública.<sup>266</sup>

Ahora bien, la pobreza en las ciudades se expresan de diferente manera y en este sentido Joan Mac Donald dice que lo hacen con exclusión, con segregación, informalidad laboral e informalidad habitacional. Compartir el espacio físico de una ciudad no significa la posibilidad de que un pobre comparta las oportunidades sociales, económicas o culturales necesariamente, la pobreza económica es la expresión más clara de la exclusión que sufren los pobres, por lo que surgen de la relación pobreza y exclusión una serie de políticas para reducir estos dos elementos y su impacto en la sociedad. De igual manera, cuando abordamos la relación pobreza y segregación residencial que se constituye en un elemento que puede profundizar las condiciones de pobreza de las personas, hace que no sólo se requiera de políticas sociales, sino también urbanas que permitan la integración física y funcional de la ciudad, asunto que tratamos a lo largo de este trabajo de investigación cuando nos referimos a accesibilidad, cobertura de servicios, entre otros.

---

<sup>265</sup> Ibídem: pág. 324.

<sup>266</sup> SANCHO ROYO, DAVID (2002): op. cit: pág. 21.

Asimismo, las ciudades coexisten con la formalidad e informalidad urbana, enfocada desde la dimensión económica (empleo) y habitacional (asentamientos), dice el autor.<sup>267</sup>

Es por esto, que el rol del Estado entendido este como todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, local y parroquial) y por supuesto de la gestión pública como tal, es fundamental para generar desarrollo en un determinado territorio con la participación activa de la ciudadanía en general ahunando esfuerzos por alcanzar sociedades más justas, equitativas e igualdad de oportunidades a través de satisfacer las demandas sociales básicas.

Álvaro Vicente Ramírez, dice que estos desafíos de la sociedad, imponen al Estado y sus instituciones responder de manera permanente a estándares básicos de gestión eficiente, eficaz, oportuna y de calidad. En la actualidad, dicha situación parece ser clave para validar las actividades de los servicios y, consiguientemente, para posibilitar un mayor apoyo social y político.<sup>268</sup> Evidentemente, si la gestión es eficiente y oportuna coadyubará a superar las inequidades y la pobreza, razón fundamental del Estado, de la administración y de la gestión pública.<sup>269</sup>

### 3.2. NUEVAS TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Antes de iniciar el análisis de lo que representan las nuevas tendencias de la gestión pública es necesario enumerar algunas de las causas que han motivado la crisis

---

<sup>267</sup> MAC DONALD, JOAN: “Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe”, en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, junio de 2003, pág. 96.

<sup>268</sup> RAMIREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE (2004): *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes 1990-2003*, Instituto Nacional de Administración Pública – Colección Iberoamérica, Madrid, pág. 45.

<sup>269</sup> La Gestión Pública tiene a promover la participación y varias reflexiones se han realizado en torno a la participación de los más pobres y excluidos. Para Bebbington, Delamaza y Villar es posible la participación de los pobres y excluidos en espacios de definición de políticas públicas y de la gestión pública. Lo que demuestra que para que la inclusión se de, se requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la formación de las capacidades en estas poblaciones para participar. Observan: La creación de espacios de discusión como los presupuestos participativos, que permiten conocer las demandas y necesidades de los ciudadanos y hacer que los dirigentes y la población en general estén conscientes de los problemas y los modos de resolverlos; aprovechar de dinámicas sociales previas que readapten la energía social a las oportunidades políticas existentes; y contar con reglas de juego que incentiven la inclusión y garanticen la efectividad del proceso y la constatación de los resultados. BEBBINGTON, ANTHONY, DELAMAZA, GONZALO y VILLAR, RODRIGO: “*El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*”, junio 2005, pág. 17. ([http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/development\\_de\\_base.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/development_de_base.pdf))

del estado de bienestar y por lo tanto de la Administración Pública en general. Si bien en el análisis de Manuel Arenilla<sup>270</sup> sobre estas causas, lo hace desde una perspectiva europea, podemos encontrar algunos elementos perfectamente aplicables a la realidad de América Latina y del Ecuador, sobre los que iremos reflexionando.

Manuel Arenilla cita a Mariano Baena que sostiene, que la crisis financiera ha activado la transformación del sistema económico, que a su vez ha incidido en lo político y cultural.<sup>271</sup> Por lo tanto, la crisis de la administración tiene como causas, entre otras: la situación financiera, la pérdida de valores y la disminución de la confianza ciudadana en sus instituciones, que en su conjunto daña la legitimidad de la Administración<sup>272</sup> y del administrador, autoridad o político.

La crisis del petróleo de los setenta y la década pérdida de los ochenta hizo que se introdujeran una serie de medidas neoliberales diseñadas por organismos internacionales que se fundamentaban esencialmente en la restricción del gasto y la delimitación del endeudamiento bajo el supuesto de lograr un equilibrio y estabilidad presupuestaria en un entorno de crisis económica y financiera que afectaba a la administración.

Otro factor importante es la crisis o pérdida de valores que aquel criterio de desarrollo ilimitado en Europa y de desarrollo en América Latina; así como, la idea de satisfacción de todas las demandas y expectativas de los ciudadanos por un Estado que todo lo resuelve. Esta pérdida de valores generó una cultura de la apatía en la que la ciudadanía desconfía de la administración y reduce significativamente las expectativas sobre su gestión.

---

<sup>270</sup> AAVV.: Administración 2032, Arenilla Sáez, Manuel. (Dir.), op. cit.: pág. 21.

<sup>271</sup> Ibídem: pág. 21.

<sup>272</sup> En términos generales, no resultó difícil la identificación de los problemas estructurales y funcionales de la Administración Pública; así por ejemplo, en Chile el Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD planteó en la década de los noventa los siguientes problemas, que nos serán comunes en la región: Disfunciones en la coordinación global de políticas entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones; problemas de funcionamiento interno de los Ministerios o Secretarías de Estado, que en nuestro criterio se traslada a todos los niveles de gobierno, como por ejemplo, tramitología compleja, ausencia de manuales, diferencias orgánicas, estatutos orgánicos poco funcionales y reducida autonomía y funcionalidad; deficiencias en el ámbito de los recursos humanos; y ausencia de mecanismos de planificación y control de la gestión. RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE (2004): *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes 1990-2003*, Instituto Nacional de Administración Pública – Colección Iberoamérica, Madrid, pág. 32.



Y la tercera causa de la crisis de la administración es la pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones políticas y en sus integrantes dañando la legitimidad de la Administración Pública. Todo esto ha llevado a buscar identificar las preferencias ciudadanas y establecer sistemas de evaluación de los servicios públicos con el fin de conocer el éxito y fracaso de la gestión, y de establecer mecanismos participativos que legitimen e involucren a los ciudadanos en las toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Estos tres factores, como lo plantea Arenilla<sup>273</sup>, tienen como consecuencia más evidente y profunda, la intensa pérdida de legitimidad de la Administración Pública y esto tiene que ver además con los frecuentes casos de corrupción, la invariabilidad en ciertos lugares del estilo de gobernar, la percepción ciudadana de que la actuación política está regida por los imperativos vinculados por el poder, y especialmente que los ciudadanos no perciban el real impacto de su participación en la democracia. Lamentablemente, la pérdida de legitimidad afecta a la misión y gestión de la administración, esto es la cohesión social en un entorno de creciente demandas ciudadanas.

En definitiva, como sostiene Luis Aguilar Villanueva, las consideraciones de reforma administrativa ha sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron las crisis, como ocurrió en buena parte de las sociedades latinoamericanas. Las raíces de la reforma ahondan en la tierra de la ineficiencia y hasta la irresponsabilidad pública de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, por lo que la reforma es en los hechos una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad y seriedad directiva de sus gobiernos, que en algunos países se combinan con la debilidades institucionales evidentes.<sup>274</sup>

Estas y otras razones, obligaron como podemos apreciar a repensar el rol del Estado y la necesidad de su recuperación al servicio de la gente y de la mayoría de la población que no encontraba resueltas sus necesidades básicas y fundamentales. Sin

---

<sup>273</sup> Ibídem: pág. 22.

<sup>274</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pág. 140.

embargo, las respuestas fueron múltiples y bajo diferentes consideraciones políticas, económicas y hasta ideológicas, que vamos a ver a continuación.

### **3.2.1. Las Privatizaciones**

A inicios de la década de los noventa existían numerosas modalidades de prestación de servicios públicos urbanos y sus respectivas combinaciones. Para Hilda Herzer y Eduardo Passalacqua estas pueden ser: pública o privada; pública-privada; en condiciones de concurrencia o monopolio; en forma centralizada o descentralizada; con operación deficitaria o autofinanciada; y con orientación social o con criterio de demanda solvente. Fundamentalmente, la prestación estaba a cargo del sector público, por lo general bajo la figura de empresas públicas bajo enorme variedad de formatos conocidas como sociedades del Estado, empresas nacionales, sociedades públicas de capital, sociedades mercantiles con capital público, empresas de propiedad pública con forma de sociedad mercantil, sociedades de economía exclusiva, empresas mixtas, etc.<sup>275</sup>

El motivo por el que fueron creadas y el objetivo fundamental de éstas fue contar con un mecanismo de prestación de servicios públicos eficientes y de calidad, a través de modelos más flexibles, con mejores niveles salariales y con posibilidades de recursos de financiamiento para nuevas iniciativas del sector público. Sin embargo, a pesar de múltiples ejemplos de eficiencia, se veían algunas deficiencias: procedimientos lentos, formalizados y de difícil evaluación por la ausencia de visión institucional, lo que llevo citando a Herzery Passalacqua a déficits crónicos, peso relativo considerado como excesivo, altísima rotación en el personal, dificultades en la toma de decisiones y sobrepeso de formalidades en requisitos para compras, ventas y contrataciones.<sup>276</sup>

En este contexto de crisis fiscal, sobreendeudamiento, presión de organismos internacionales y recurso político de última instancia se desató una ola de privatizaciones, que según los autores citados fue de 22.000 millones de dólares del sector público

---

<sup>275</sup> HERZER, HILDA y PASSALACQUA, EDUARDO: “Gestión de servicios públicos en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, junio de 2003, pág. 164.

<sup>276</sup> *Ibíd*em: pág. 165.

vendidos, arrendados, concesionados o privatizados,<sup>277</sup> bajo consideraciones de fomentar de la competencia, la concesión de servicios, la racionalización y optimización de recursos que hoy se extrañan en el sector público de algunos países del mundo. Todo esto, se correspondía a una política de corte neoliberal implementada en casi todo el planeta, de desregulación y privatización del sector público. Parece que se cumple, la máxima que plantea Rocío Valdivielso del Real, que el cambio de política económica que trajo la crisis energética y la inestabilidad del sistema monetario internacional hizo que el Estado cese en su crecimiento y retroceda en su intervención<sup>278</sup>, a través de procesos que en nuestro criterio fueron equivocados en función de preservar la garantización de los derechos fundamentales y del acceso a servicios públicos de calidad sin restricción, ni limitación alguna.<sup>279</sup>

Para Mark H. Moore, aquellos que se muestran a favor de las ideas de privatización defienden que los gobiernos deben interferir lo mínimo posible en el desarrollo natural de la economía privada, o bien dicen que los Gobiernos deben limitarse a resolver sus competencias fundamentales y no dejarse arrastrar hacia ámbitos ajenos a su competencia.<sup>280</sup>

Ahora bien, en este punto no se puede ser radical, debemos tener en cuenta que cuando hablamos de privatización es mejor saber qué, cómo y cuando se privatiza un servicio o empresa pública teniendo en cuenta no solo una visión económica – financiera sino también estratégica; es decir, cabe analizar cada proceso, las circunstancias cambiantes del planeta y la defensa de los intereses ciudadanos en cada territorio.

Como decíamos con anterioridad, la revalidación de la confianza en el libre mercado como mecanismo asignador de recursos nos llevó en varios casos a procesos de

---

<sup>277</sup> *Ibídem*: pág. 165.

<sup>278</sup> VALDIVIELSO DEL REAL, ROCÍO: “La Reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de cuestión y su aplicación al caso español” en *La Nueva Gestión Pública*, OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 51.

<sup>279</sup> En el caso del Ecuador, el proceso de privatización fue incipiente y solo algunos casos fundamentalmente relacionados con empresas de economía mixta cuyas acciones eran de la Corporación Financiera Nacional utilizaron este mecanismo de desinversión. En Cuenca prácticamente no se privatizó ninguna empresa o institución municipal, por el contrario se profundizó en la defensa de lo público, a través del fortalecimiento de las Empresas Públicas Municipales.

<sup>280</sup> MOORE, MARK H.: “La privatización de la gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008, pág. 87.

privatización en el mundo y América Latina, y sobre todo en Europa que obligó al Estado de bienestar a aceptar nuevos valores y una nueva forma organizativa del ordenamiento económico y social.

En este punto, retomando lo planteado por Valdivielso podemos decir que desde una perspectiva amplia, privatización constituye el conjunto de medidas que reforma todos los modos de actuación de la Administración Pública en la economía, con la finalidad de que las empresas estatales sean más sensibles a las tendencias del mercado, puntualizándose que la privatización no siempre implica el traspaso o retorno al dominio del sector privado. Mientras que, un concepto más restringido es que la privatización representa la transferencia de la titularidad o de la gestión pública a actividades o bienes del sector privado.

Aquí, vale tomar en cuenta algunos de los elementos que Manuel Villoria plantea a la hora de determinar que incluye, la privatización<sup>281</sup>:

Primero, una transferencia o traspaso del patrimonio público al privado, que puede ser total o parcial. En segundo lugar, se usa jurídicamente figuras de carácter privado entre las que contamos con: la adjudicación, concesión, el arrendamiento u tipo de figura. Tercero, la gestión utiliza herramientas tradicionales del sector privado desburocratizando “supuestamente” a la institución y fortaleciendo los vínculos con el mercado. Cuarto, se supone que en la estructura administrativa privatizadas, existiría más autonomía en la toma de decisiones, asunto que no siempre se da. En quinto lugar, se entiende que las privatizaciones desmantelan los monopolios del Estado, aspecto que no siempre se dio en los procesos implementados en América Latina. En sexto lugar, los niveles salariales de los empleados y trabajadores se redujeron, éstos se adaptaron a la oferta salarial del sector privado, en algunos casos reduciendo los privilegios y en otros precarizando la actividad laboral. Séptimo, la privatización puede incluir una reducción unilateral del servicio público por su naturaleza o importancia, lo que puede generar una serie de problemas de carácter social. En octavo lugar, se privatiza los recursos públicos producto de la utilización gratuita por parte de las empresas privadas con fines lucrativos de medios de producción públicos o del conocimiento creado por el sector público, esto

---

<sup>281</sup> VILLORIA, MANUEL (1996): La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 122.

tiene además, como consecuencia la transformación de rendimientos de la inversión pública en beneficios privados. Y finalmente, destacamos, la reducción o limitación de los poderes del Estado, asunto que se vio claramente en aquellos países que impulsaron procesos de privatización intensos.

**Cuadro 4. Elementos de las privatizaciones**



FUENTE: A partir de Manuel Villoria (1996).

Las “supuestas” razones de la privatización son: mejorar de la eficiencia, disminuir el poder del Estado en los mercados, sustituir el sector público por el privado en la toma de decisiones en los mercados de bienes y servicios, creación del capitalismo popular, incrementar la identificación de los empleados con la empresa mediante la tenencia de sus acciones y distribuir la renta y la riqueza de la sociedad.<sup>282</sup> Estos aspectos, lejos están de ser razón suficiente para creer que la privatización fue y será una opción

<sup>282</sup> Ibídem: pág. 56.

técnica con resultados absolutamente positivos y menos cuando los ingresos obtenidos con la venta de las empresas públicas son un mero intento de maquillar el déficit público con ciertos beneficios al corto plazo, cuando al largo plazo constituyen un limitante y necesidad del Estado y la sociedad en general.

En definitiva, como dice Valdivielso, las privatizaciones no constituyen una novedad, existe una experiencia de más de cuarenta años encontrándose algunos antecedentes en Chile – 1974, Togo – 1975 o Sri Lanka – 1977, aunque no aparece un programa global sino hasta el proceso británico, para luego sumarse Francia, algunos países del Sudeste Asiático, Canadá, Estados Unidos, Portugal, Italia, Suecia, España y países de Europa del Este.

En el caso de América Latina, los procesos de privatización se vieron influidos, tanto en la necesidad de liberalizar los mecanismos de mercado existentes como por la delicada situación económica y, en algunos casos, política, por la que han atravesado algunos de ellos. No es hasta la crisis de la región en los ochenta cuando producto de una profunda reestructuración económica, altos déficits públicos, elevados niveles de la deuda externa, hiperinflación, etc., que se hizo ineludible la búsqueda de un equilibrio económico y de las finanzas públicas producto de las recetas dictadas por los organismos acreedores como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo que fomentaron las políticas de privatización en la región.<sup>283</sup> Así por ejemplo, Chile, Argentina y Colombia estuvieron a la cabeza en la implementación de programas de privatización; sin embargo, países como el Ecuador, no vivieron procesos de privatización en la mayoría de casos irreversibles con lo que fue posible recuperar y reinstitucionalizar el Estado logrando la implementación de políticas sociales fundamentales para reducir la pobreza y la inequidad.

En definitiva, como dice Villoria (1996), no podemos dejar de enumerar los problemas que surgen producto de los procesos de privatización: el sector privado, no siempre logra brindar servicios públicos de calidad obligando a una nueva actuación pública; la privatización no siempre genera competitividad y es absolutamente injustificable el monopolio privado frente al público; se puede lograr competitividad sin

---

<sup>283</sup>Ibídem: pág. 66.

necesidad de privatizar; la privatización no evita la responsabilidad pública; las privatizaciones generan unos costes ocultos, pérdida del conocimiento o *knowhow*, información o control de datos estratégicos; la eficiencia del sector privado puede conseguirse a costa de valores como la seguridad o igualdad; la privatización puede generar pérdida de control del Estado de hacer políticas; y, que los beneficios al corto plazo, pueden generar perjuicios al largo plazo.<sup>284</sup>

Por lo expuesto, es imprescindible luego de haber analizado los aspectos fundamentales de la gestión pública, los principales motivos que generaron crisis en la administración y la privatización, revisar las nuevas tendencias y modelos de gestión, en un entorno como vimos en el capítulo primero, extremadamente dinámico en el que las ciudades tienen la obligación de insertarse con todas las herramientas necesarias que les permita garantizar el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos. El antiguo concepto de servicio público, de mínimos, uniforme, que no precautela la calidad y calidez no satisface al ciudadano cada vez más demandante, como tampoco lo hace de manera universal aquellos servicios privatizados que privilegian la rentabilidad económica sobre el servicio público. Hoy se requiere de una administración y gestión pública más competitiva, innovadora y que garantice la universalidad de los servicios básicos, sin exclusión de ningún tipo.

### **3.2.2. Alianzas Público – Privadas**

Uno de los mecanismos que está siendo utilizado por las administraciones y la gestión pública con mayor frecuencia es el de las colaboraciones público-privadas, en las que el Estado pasa de ser proveedor directo de bienes y servicios públicos a un regulador que impone normas, condiciones y garante en representación de la ciudadanía de la prestación de servicios eficientes y de calidad. Hoy en día, dice Pilar Mairal Medina, la colaboración público-privado trasciende al mero desarrollo de infraestructuras y servicios para abrir paso a proyectos compartidos en los que se establecen alianzas estratégicas y liderazgos colaborativos en distintos ámbitos de actuación, con socios y colaboradores de

---

<sup>284</sup> VILLORIA, MANUEL (1996): *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 128.

naturaleza también distinta y con iniciativas de diferente amplitud e impacto sobre los territorios y sus organizaciones públicas.<sup>285</sup>

**Cuadro 5. Alianzas Público - Privadas**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Sean Fitzpatrick (2008).

Tomando como base, lo dicho por Sean Fitzpatrick, no existe una definición precisa de las colaboraciones público-privadas, pero se puede identificar algunas características de tales relaciones: primero, la autoridad ejecutiva en la toma de decisiones es generalmente compartida entre el sector público y su socio o socios privados, por lo tanto no existe un solo criterio respecto de la dirección y decisiones que se deben tomar. En segundo lugar, en una alianza como ésta se agrupan las tareas, las responsabilidades, es decir un socio o consorcio de socios llevan a cabo dos o más tareas. Y la tercera característica es que el socio o consorcio privado se involucran cada vez más en el financiamiento del proyecto, éste es quizás, la mayor motivación por la que el sector público utiliza esta figura en momentos de crisis o recesión.<sup>286</sup> Por lo tanto, estas

<sup>285</sup> MARIAL MEDINA, PILAR: “Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad”, *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, Septiembre de 2011, pág. 6.

<sup>286</sup> FITZPATRICK, SEAN: “Las colaboraciones público-privadas. Principales aspectos económicos y directrices básicas” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008, pág. 191.



colaboraciones implican a las partes, definen objetivos comunes, buscan mecanismos de inversión conjunta, asumen riesgos y lo comparten, y ejercen la autoridad de manera conjunta.

La complicación surge al momento de definir las tareas que asumirá el sector privado, aunque el autor citado considera que las principales son: definición y diseño del proyecto; la financiación de los costes de capital del proyecto; la construcción de los activos físicos, la operación y mantenimiento de los activos físicos en la etapa que se haya pactado con anterioridad.

Aquí, se plantean tres escenarios:

El primero, el sector público suministra el marco legal y su aplicación para el mantenimiento del mercado, incluida la protección de los contratos y de la propiedad. En algunos casos, se incluye sanciones penales, derecho a la competencia, el cumplimiento de normas nacionales y locales y también las de carácter impositivo. El segundo, el sector público se responsabiliza de la realización de todas las tareas descritas en el párrafo anterior y el sector privado se encarga de los inputs vendidos en un mercado estándar. Y el tercer escenario es cuando el sector público no está satisfecho con la provisión del bien o servicio considerándolo insuficiente y asume alguna de las tareas. Este es un escenario intermedio a los dos planteados con anterioridad y es muy utilizado a la hora de dar la tarea de financiación al sector privado de las inversiones del público, incluyendo un amplio espectro de proyectos, esto es: carreteras, colegios, prisiones, puentes, hospitales, terminales de aeropuertos, túneles, tendidos ferroviarios, plantas de agua y de depuración o tratamiento de aguas residuales.<sup>287</sup>

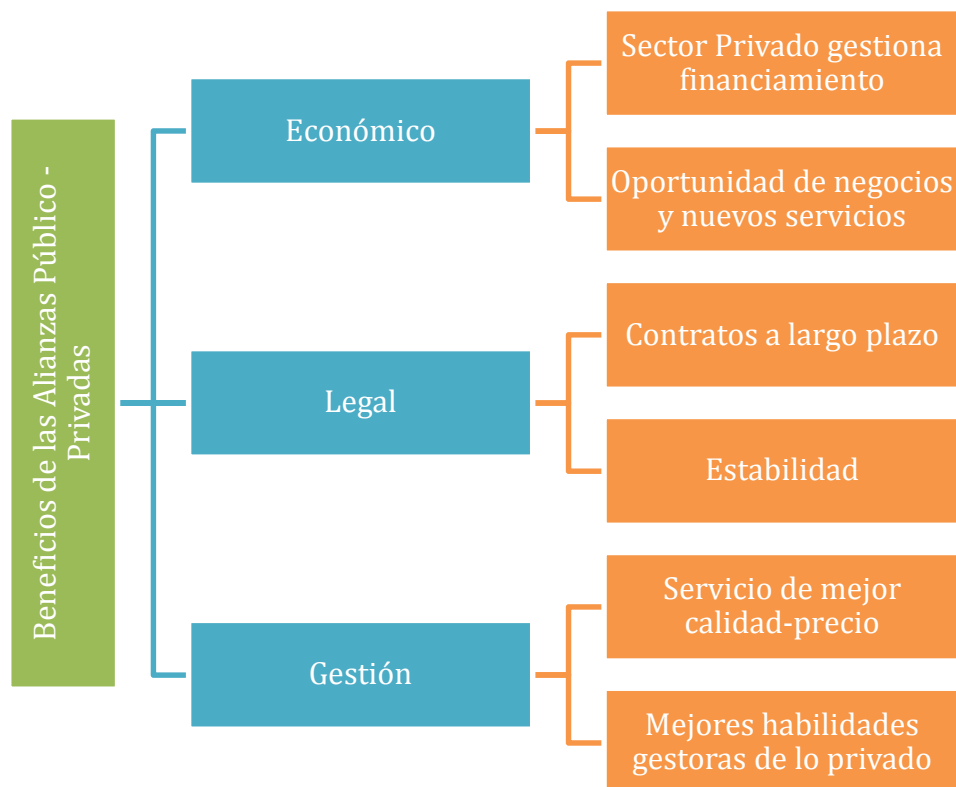
En el caso ecuatoriano, la Asamblea Nacional puso en vigencia una Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera que tiene como objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo esta modalidad para la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el que se ajustarán a los siguientes principios y lineamientos, establecidos en el artículo 3, de la ley: sostenibilidad fiscal, distribución

---

<sup>287</sup> *Ibídem*: pág. 192.

adecuada de riesgos, valor por dinero, respeto a los intereses y derechos de los usuarios, derechos de propiedad y cobertura e inclusión social.

**Cuadro 6. Beneficios de las alianzas Público - Privadas**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Sean Fitzpatrick (2008).

Ahora bien, varias razones se plantean a la hora de apoyar la constitución de una colaboración pública-privada<sup>288</sup>, argumentos que no son exclusivos de estos modelos y sobre los cuales nos permitiremos agrupar e ir haciendo algunas puntualizaciones:

Una de las principales, según Fitzpatrick es el económico, ya que la colaboración público-privada posibilita que el sector privado sea el gestor del financiamiento, sin efecto directo sobre el presupuesto público de préstamo y deuda. Por lo tanto, la colaboración representa oportunidades de negocio en áreas no disponibles e incentivan cuando están bien diseñadas a la reducción de costes y a la innovación a lo largo del ciclo vital total del proyecto, dice el autor. Esto no siempre es real y del todo fácil. El sector privado para asumir el financiamiento de una obra o prestación de un bien o servicio

<sup>288</sup> Ibídem: pág. 193.

calculará todo aquello que representará el costo de la operación y se calculará un margen de utilidad que garantice el retorno de su inversión, lo que no siempre permitirá llegar a aquellos sectores que no resultan céntricos o rentables servir. Para los defensores de esta figura o modelo, el Estado es el principal beneficiario de la aplicación de estos sistemas colaborativos producto de la reducción del gasto público y así poder responder a las permanentes demandas ciudadanas que como hemos dicho, cada vez son más exigentes y demandantes de calidad.<sup>289</sup>

Otro argumento que se utiliza para defender esta figura, es el legal. Estas alianzas suelen expresarse en contratos al largo plazo que garantizan la estabilidad del acuerdo y la prestación de un servicio público que en algunos casos dicen, jamás se prestarán. En este caso, podría ser razonable que un acuerdo de colaboración público-privado, no sea cortoplacista y propicie una relación a mediano y largo plazo desde varias perspectivas, sin embargo cuesta creer que el sector privado, “asuma” la prestación de un servicio que nadie quiere hacerlo, sin ningún tipo de interés. El inversionista o empresario, siempre asumirá una responsabilidad y riesgo, pensando en la viabilidad del retorno de su inversión, por lo tanto nadie le obliga a asumir algo que no está en condiciones o simplemente no quiere asumir, otra cosa es que debido a su especialidad o desarrollo tecnológico o de conocimiento, sea el único capaz de hacerlo.

En materia de gestión, los defensores de este esquema colaborativo dicen, que se ofrecerá un servicio de mejor calidad-precio, asunto que no siempre es así. Se ha demostrado en las últimas décadas, que el sector público “puro” está en condiciones de realizar una buena gestión y de prestar servicios en iguales o mejores condiciones que el sector privado fundamentalmente en precio, lo que elimina una barrera importante de entrada al ciudadano. Y finalmente, se dice que los niveles de las habilidades gestoras y operativas del sector privado son mayores que las del sector público, asunto que a priori puede ser verdad, por el nivel de versatilidad y flexibilidad del sector privado versus un sector público obligado a cumplir con normas y procedimientos establecidos en el marco jurídico vigente. Sin embargo, también debemos reconocer que en el Ecuador, la profunda

---

<sup>289</sup> FITZPATRICK, SEAN: “Las colaboraciones público-privadas. Principales aspectos económicos y directrices básicas” en Estrategias para un Gobierno Eficaz, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008, pág. 194.

reforma de carácter legal que se ha implementado, le da posibilidades al sector público de mejorar la gestión y ser competitivo en sectores abiertos al libre mercado.

Ahora bien, en este punto, podemos concluir que la colaboración público-privada, per se no es ni buena ni mala, ni más ni menos eficiente a la hora de prestar un servicio de carácter público. Lo que sí, permite en ciertos casos y bajo ciertas modalidades desarrollar una alianza que de viabilidad a proyectos que requieren del esfuerzo común público-privado y que satisfagan las necesidades de los ciudadanos de un territorio determinado.<sup>290</sup>

### **3.2.3. La Nueva Gestión Pública**

Si bien en los párrafos anteriores abordamos la evolución de la gestión pública, es importante en este título analizar lo que constituye la Nueva Gestión Pública partiendo desde el concepto de gerencia, noción que proviene del sector privado y como dice Blanca Olías de Lima, autora a la que seguiremos en este tema, alude a su específica manera de obtener resultados. Por lo tanto, cuando hablamos de gerencia, lo hacemos desde las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas.<sup>291</sup> Sin embargo, cabe decir que no es la primera ocasión que se habla de eficiencia en el sector público, encontramos con más o menos intensidad alusiones y aplicaciones prácticas en políticas públicas relacionadas con la eficiencia. De todas formas, el planteamiento actual va más allá, supone un cambio de perspectiva que busca alcanzar resultados adecuados en el sector público y que se ha generalizado en todo el planeta y en todo nivel de gobierno.

Consecuentemente, el término de gerencia pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerenciar implica el desarrollo de actividades distintas como la combinación de recursos, entrenar

---

<sup>290</sup> En el caso de Cuenca la Empresa Pública de Aseo – EMAC en agosto de 2012 desarrolló una alianza con BGP Engineers de Holanda para la extracción del biogás del relleno sanitario de Pichacay que permitirá la generación de electricidad de 2 MW de potencia y la venta de certificados de carbono. Este es un ejemplo a nivel local de la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas público-privadas en ámbitos en los que se requiere tecnología y conocimiento.

<sup>291</sup> OLÍAS DE LIMA, BLANCA: “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública” en *La Nueva Gestión Pública*, OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 3.

al personal, diseñar procesos o establecer reglas<sup>292</sup> con el objetivo de satisfacer intereses colectivos o individuales.

En este punto, cabe hacer una distinción entre administración y gestión. En administración los fines son establecidos por ley, mientras que en la gestión, el gestor y los empleados no se excluyen la fijación de los fines a perseguir, es decir son parte activa de la misma. De igual manera, en materia de recursos humanos, un buen administrador es aquel que combina eficientemente recursos predeterminados para alcanzar fines que le vienen dados o definidos; en tanto que, la gestión implica también la búsqueda de medios para alcanzar los objetivos, lo que supone la capacidad de acudir a otras fuentes de financiación públicas, privadas y de autogeneración, reduciendo así los riesgos a través de la diversificación. Para la gerencia, el recurso humano no es un recurso más o menos limitado e inamovible, los empleados son un elemento esencial, éstos hacen las organizaciones, de ellos depende que se alcancen los fines y servicios concretos que recibe el ciudadano. Consecuentemente, la motivación y desempeño de funciones es clave para el éxito de las misiones o fines planteados.<sup>293</sup>

Por lo tanto, además del criterio sobre gerencialismo<sup>294</sup> y de la distinción entre gestión y administración expuestos en los párrafos anteriores, observamos la aparición de una nueva problemática multidimensional que hace que el ciudadano sea más exigente con los servicios públicos que se prestan en una sociedad, lo que obliga a la administración pública en general a innovar, a incluir herramientas tecnológicas, a apostar por la formación continua, entre otras estrategias que en nuestro criterio constituye lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública. Ésta, se implementa en un terreno más pragmático en la que la presión por más y mejores servicios se apoya en la creencia de que la mejora de la gestión permitirá una relación más positiva entre costes y producto y por tanto liberará recursos para atender nuevas demandas ciudadanas, sostiene Olías de Lima.<sup>295</sup>

---

<sup>292</sup> Ibídem: op. cit.: pág. 3.

<sup>293</sup> Ibídem: op. cit.: pág. 4.

<sup>294</sup> Para Blanca Olías de Lima, el gerencialismo no es nuevo en materia de lo público y se introducen algunas técnicas en Europa en los años cuarenta. Teóricamente, las raíces del gerencialismo clásico lo abordan Taylor y Fayol, y los neoclásicos Gulik, Urwick o Mary Parker Follet que en principio abordan desde una perspectiva antitética la organización burocrática con el gerencialismo, aunque no es menos cierto que entre uno y otro existen trazos comunes permitiendo que las organizaciones públicas asuman la tecnología gerencial sin renunciar a sus principios básicos. Ibídem: pág. 5.

<sup>295</sup> Ibídem: pág. 8.

La Nueva Gestión Pública pretende ser una alternativa a la gestión tradicional, así como al gerencialismo clásico buscando construir un cuerpo de conocimiento y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados. Además, tiene un alto grado de contingencia, término que debe entenderse, de acuerdo a lo dicho por Olías Lima citando a Luthans, como la relación funcional entre determinadas condiciones circundantes, los conceptos y las técnicas administrativas apropiadas para lograr el objetivo propuesto. La contingencia toma en cuenta la estructura, técnica y de producción, y el entorno social, político y económico.<sup>296</sup>

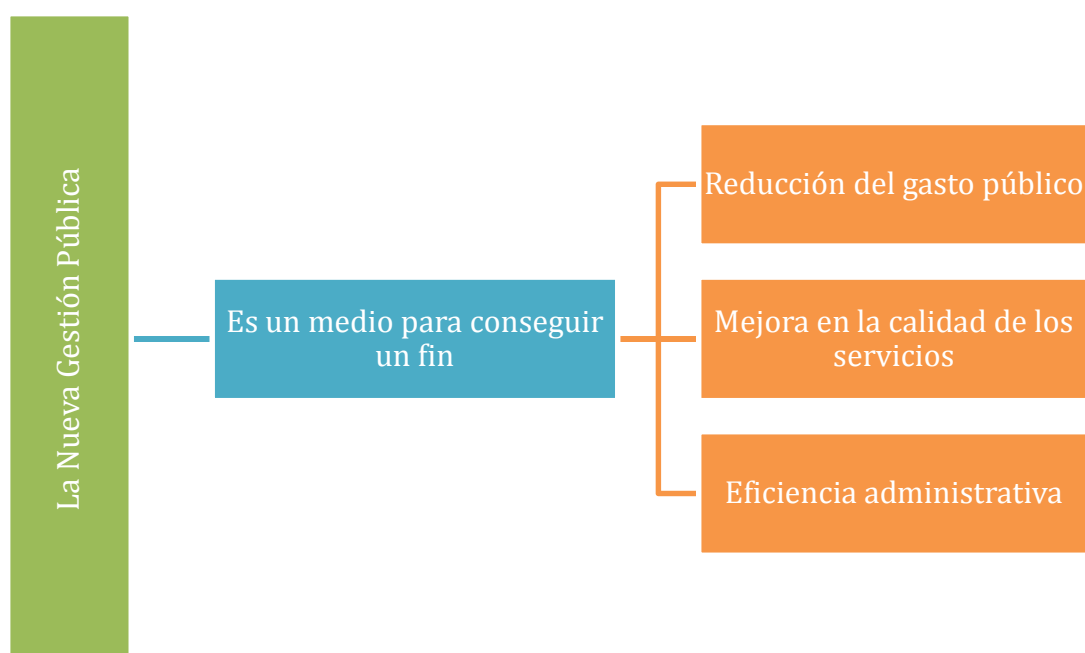
Como dicen Christopher Pollit y Geert Bouckaert, la reforma de la gestión pública es vista como un medio para conseguir un fin y no como un fin en sí mismo. Se trata de un medio para la consecución de una multiplicidad de fines, entre los que identifica: la reducción del gasto público, la mejora de la calidad de los servicios públicos, la mejora de la eficiencia en la actividad administrativa y el incremento de las posibilidades de que las políticas que elige implementar resulten eficaces. Sin embargo, también identifica objetivos intermedios como por ejemplo, el fortalecimiento del control que los políticos ejercen sobre la burocracia en la línea de lograr los objetivos planteados o trazados con anterioridad.<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Ibídem: pág. 9.

<sup>297</sup> POLLIT, CHRISTOPHER y BOUCKAERT, GEERT (2010): *La reforma de la Gestión Pública: un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 23.

**Cuadro 7. La Nueva Gestión Pública**

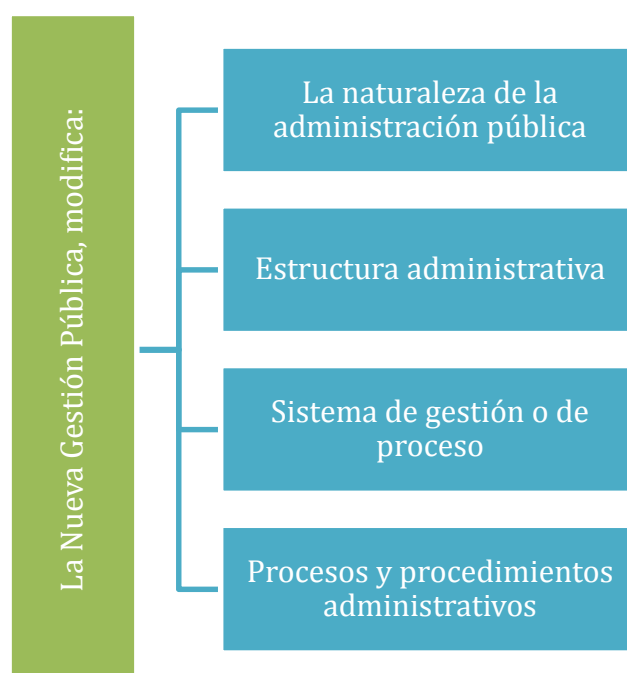


FUENTE: A partir de Pollit y Bouckaert ( 2010).

En este punto, para Luis Aguilar uno de los autores que más ha profundizado sobre la Nueva Gestión Pública, ésta consiste en modificar: a) la naturaleza de la administración pública, su ámbito de acción, responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales, en correspondencia con el cambio del patrón de gobernación que fue tomando formas después de la crisis fiscal y política de los Estados sociales; b) la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; c) el sistema de gestión o los procesos gerenciales; y d) los procesos y procedimientos operativos.<sup>298</sup> Estos cambios son interdependientes y se han implementado en los países de diferentes maneras pudiendo incluso ser revertidas en función de una serie de factores de carácter político. En gran medida, es en este marco conceptual en el que la ciudad de Cuenca emprendió en la implementación de modelo de gestión que lo analizaremos más adelante.

<sup>298</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pág. 146.

### Cuadro 8. Modificaciones de la Nueva Gestión Pública



FUENTE: A partir de Luis Aguilar (2006).

Por lo tanto, entendidas éstas modificaciones se puede definir desde diferentes perspectivas lo que constituye la Nueva Gestión Pública, siendo las principales:

Desde una perspectiva amplia, para Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública es un campo de discusión sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo. Los instrumentos característicos de dichas intervenciones sobre las políticas son reglas institucionales y rutinas organizativas que afectan a planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, auditoría y evaluación.<sup>299</sup> Es decir, afectan la forma misma de conducir una institución pública, la manera de administrar, operar y hasta supervisar.

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública actúa como depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas

<sup>299</sup> BARZELAY, MICHAEL (2003): La Nueva Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica, México D.F., pág. 135.



de apoyo y resistencia al cambio. Es decir, ofrece una amplia gama de opciones que atienden una diversidad de los problemas y situaciones que se pueden presentar en las sociedades modernas y es como dice, Barzelay una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública.<sup>300</sup>

En esta línea, para Ch. Hood citado por Luis F. Aguilar dice que partiendo de una tendencia a impedir el crecimiento de los gobiernos, de la privatización y subsidiariedad de los servicios, del desarrollo de procesos de automatización y uso de tecnologías y del impulso de una agenda internacional en esta materia, la Nueva Gestión Pública busca una administración profesional y proactiva, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, un mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización, la mayor competencia en el sector público, el impulso de estilos gerenciales provenientes del sector privado y mayor disciplina y austeridad en el uso de recursos.<sup>301</sup>

En concordancia con lo dicho, para Isabel García, la Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.<sup>302</sup>

Otro concepto que destaca, es el de Pollit (citado por Aguilar), en el que se dice que la Nueva Gestión Pública se caracteriza por: el desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados, el establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño, la preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos, la sustitución de las relaciones

---

<sup>300</sup> BARZELAY, MICHAEL (2003): op. cit., pág. 9.

<sup>301</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pág. 147.

<sup>302</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA: "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Revista Presupuesto y Gasto Público No. 47*, Secretaría General de Presupuesto y Gastos – Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2007, pág. 46.

jerárquicas por contratos con el personal, el empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos, la permeabilidad de las fronteras entre el sector público y privado que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada, y por último un giro de los valores administrativos hacia la eficiencia e individualismo, en lugar o en complementación de los valores universales de la equidad y la certidumbre.<sup>303</sup>

En definitiva, como dice el autor en referencia, la Nueva Gestión Pública está conformada por un conjunto de cambios planificados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen mejor.<sup>304</sup>

Desde una perspectiva de modelos de gobernar, Guy B. Peters ve en la Nueva Gestión Pública cuatro modelos de gobierno que coexisten o uno sirve de catalizador para los restantes: primero, el modelo de mercado; segundo, el modelo de Estado participativo que pone énfasis en el empoderamiento y la participación; tercero, el modelo de gobierno flexible, descentralizado, de procesos adaptables a las circunstancias; y cuarto, el de gobierno desregulado.<sup>305</sup>

Asimismo, otra definición interesante, es la dada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que se enfoca en la descentralización y dice que es un modelo de gestión que se caracteriza por la devolución de las actividades de gestión a sus agentes, por su orientación de mercado y por el interés por los resultados que el mero acatamiento de los procedimientos.<sup>306</sup> Es decir, acerca las decisiones y la gestión a los territorios, a los ciudadanos y prioriza ese conocimiento de la realidad como herramienta de solución a la problemática social.

Ahora bien, de acuerdo a Olías de Lima, la Nueva Gestión Pública es neutra políticamente y su hegemonía y difusión se debe imputar a la capacidad de dar respuestas

---

<sup>303</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 149.

<sup>304</sup> POLLIT, CHRISTOPHER y BOUCKAERT, GEERT (2010): *La reforma de la Gestión Pública: un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 25.

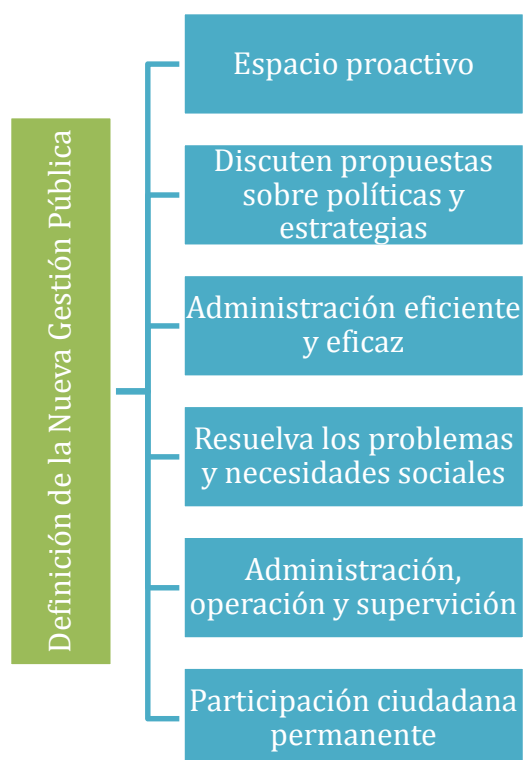
<sup>305</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 148.

<sup>306</sup> *Ibidem*: pág. 146.

a los dilemas del mundo actual.<sup>307</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que el gestor público, no pueda optar por aquellas políticas o herramientas que le permitan implementar acciones relacionadas con su pensamiento o ideología que marcan no solo un estilo de gobernar sino los objetivos a lograr.

En definitiva, podemos decir que la Nueva Gestión Pública es el espacio proactivo en el que encontraremos propuestas sobre políticas y estrategias para una administración eficiente y eficaz que satisfaga las crecientes necesidades de los ciudadanos al menor costo conduciendo, administrando, operando y supervisando la gestión pública con la participación permanente de la sociedad civil y los ciudadanos en general.

**Cuadro 9. Pilares de la definición de NGP**



FUENTE: Elaboración Propia.

<sup>307</sup> OLÍAS DE LIMA, BLANCA: “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública” en *La Nueva Gestión Pública*, OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 7.

### 3.2.4. Análisis de los elementos que constituyen la Nueva Gestión Pública

Los elementos o factores que constituyen la Nueva Gestión Pública son diversos y pueden ser tantos como la circunstancias de una sociedad lo permitan. Podemos encontrar políticas, instrumentos, herramientas tecnológicas que cambian con rapidez o que se adaptan a las diferentes realidades convirtiéndose en alternativas a los modelos tradicionales de gestión.

Sin embargo, antes de analizar elementos más visibles o pragmáticos, vale citar, los elementos gemelos que propone Barzelay<sup>308</sup>: el primero, que enfoca al proceso político y organizativo a través del cual tiene lugar el cambio en las políticas, tanto institucionales que son de carácter estructural como los sistemas de gobierno y de organización de la administración, como las no institucionales que son las de propagación de políticas. Y el segundo elemento gemelo, es el análisis sustancial de la política de la gestión pública, que se ocupa de las ventajas y desventajas de varias combinaciones de reglas o rutinas institucionales de gobierno en un contexto específico. En el caso de Cuenca, como podremos apreciar en el siguiente capítulo se tiene en cuenta los elementos gemelos de Barzelay; es decir, se enfoca en la organización y su reestructuración estableciendo líneas, subsistemas, niveles, procesos e instancias en el ámbito general de la gestión pública de Cuenca como en lo particular en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

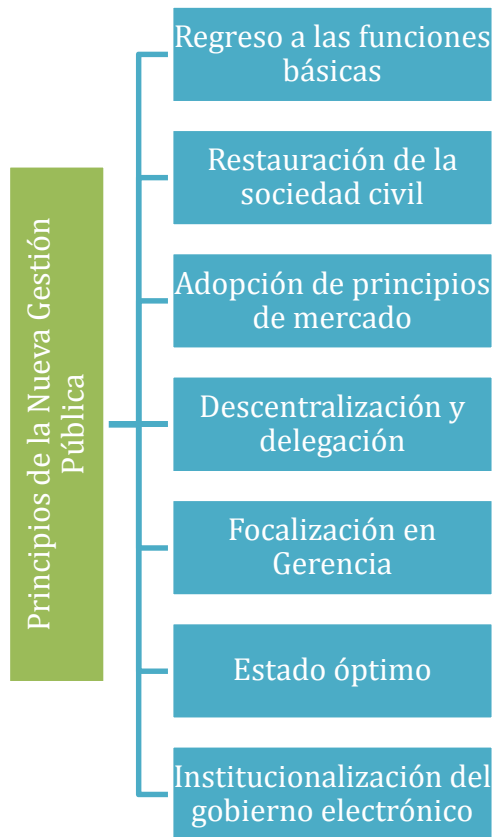
Para E. S. Savas, las ideas fundamentales pueden variar según la visión de cada protagonista pero, en líneas generales, este concepto abarca los siguientes principios: regreso a las funciones básicas; restauración de la sociedad civil; adopción de los principios de mercado; descentralización y delegación de competencias; focalización en la gerencia; un Estado de proporciones óptimas; y, institucionalización del gobierno electrónico y de las nuevas tecnologías.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> BARZELAY, MICHAEL (2003): op. cit., pág. 136.

<sup>309</sup> SAVAS, E. S.: “La nueva gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008, pág. 27.

**Cuadro 10.Principios de la NGP**



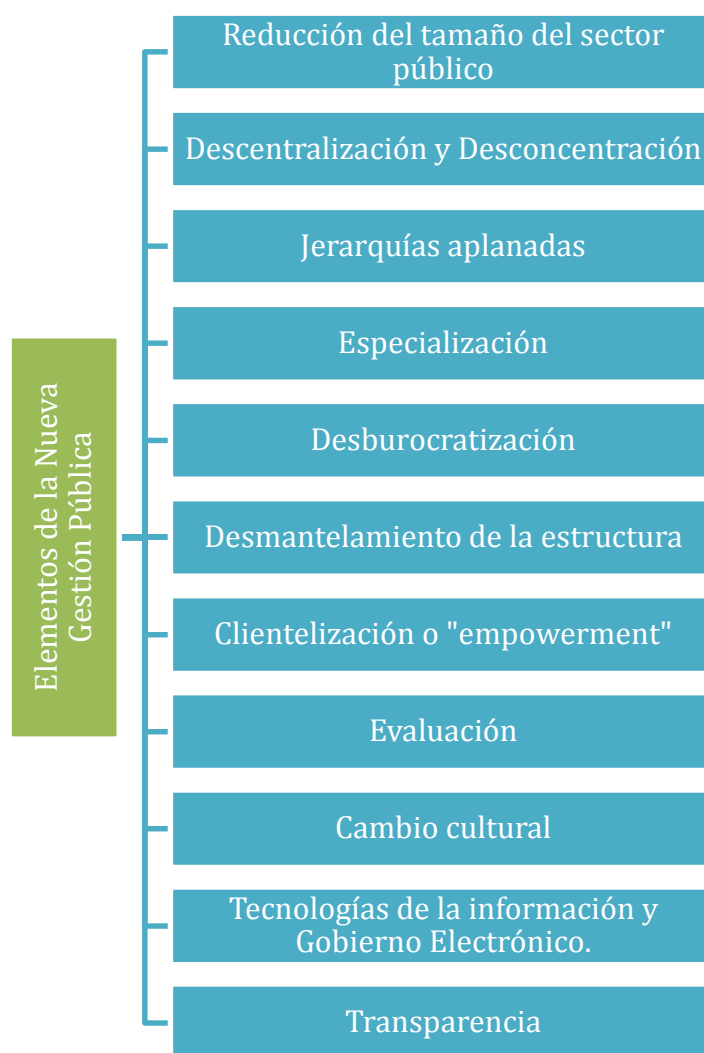
FUENTE: A partir de Savas (2008).

En este punto, vamos a analizar los principales elementos de la Nueva Gestión Pública, aunque sea de manera general y discrecional, seguiremos lo planteado por Blanca Olías de Lima<sup>310</sup> sin dejar de incluir algunas reflexiones relacionadas con el objeto de estudio de esta tesis, la ciudad de Cuenca – Ecuador.

---

<sup>310</sup> Ibídem: pág. 11.

**Cuadro 11.Elementos de la NGP**



NOTA: A partir de Olías de Lima (2001).

*La reducción del tamaño del sector público* es quizás uno de los principales postulados de la Nueva Gestión Pública, reducción en tamaño<sup>311</sup>, recursos, ámbito e influencia que en muchos de los casos nos llevó a procesos privatizadores de amplio alcance que afectaron la concepción misma del Estado al que se le achacaba ineficiencia e incapacidad de prestar servicios públicos de calidad. Estos procesos de privatización, que abordamos con anterioridad son producto de un proceso previo de desregulación de amplios sectores de la actividad pública que impiden la competencia, a través de normas,

<sup>311</sup> En palabras de Aguilar Villanueva, el redimensionamiento del Estado “grande”, “obeso”, “hipertrofiado”, “interventor”, “propietario”, “dirigista”, “sobre regulador” era reducir los gastos y al mismo tiempo aumentar los ingresos, que en muchas de las ocasiones estaban anclados en convicciones neoliberales o simplemente pragmáticos para salir de la debilidad financiera del Estado. AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 142.

reglamentos o requisitos. Sin embargo, más allá de los procesos de privatización, como dice Salvador Parrado, la nueva gestión pública diseña la organización alejándose de las grandes burocracias.<sup>312</sup>

Para Isabel García, las reformas de la estructura administrativa, no necesariamente implican una generalización en la aplicación, es decir, no solo hablamos de reducciones puras de la dimensión del Estado, sino debemos analizar cada caso en concreto e implementar una política, varias, combinadas o todas a la vez. Y García, las agrupa en: a) reducciones puras de la dimensión; b) reducciones híbridas o intermedias de la dimensión; c) modificaciones en el diseño organizativo.<sup>313</sup> Por lo tanto, es imprescindible analizar y hacer un diagnóstico preciso de la institucionalidad que permita tomar medidas acertadas y no simplemente actuar por una motivación externa o de tendencias respecto de la administración y gestión pública.

Ahora bien, en nuestro criterio, el crecimiento del Estado no necesariamente tiene que ver con ineficiencia o mala prestación de servicios públicos. El crecimiento del Estado de manera racional y técnica se corresponde a factores como por ejemplo, la creación de nuevos servicios o a la ampliación de los existentes producto de nuevas exigencias ciudadanas. Decir lo contrario, sería no comprender que las sociedades y las ciudades son dinámicas, y que los tiempos cambian y requieren respuestas innovadoras y diversas por parte del Estado. La ciudad de Cuenca, asumió las competencias en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial, y requirió constituir una nueva institucionalidad que le permita asumir el reto que dicho sea de paso, incremento sus ingresos correspondiéndose a sus nuevas responsabilidades, obligaciones y atribuciones.

Por lo tanto, no siempre el crecimiento del Estado es negativo o injustificado si este proviene de decisiones responsables; por el contrario, si la razón es la demagogia, el clientelismo o decisiones anti técnicas como por ejemplo, asumir funciones que no le corresponden al Estado por su naturaleza son graves para la institucionalidad y su sostenibilidad.

---

<sup>312</sup> PARRADO, SALVADOR (2015): El análisis de la Gestión Pública, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 133.

<sup>313</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, Revista Presupuesto y Gasto Público No. 47, Secretaría General de Presupuesto y Gastos – Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2007, pág. 48.

Otro elemento es *la descentralización de las organizaciones* que producto de una serie de factores y principalmente del tamaño hace necesario su devolución, que permita implementar sistemas más eficaces de control y más próximos a los requerimientos y exigencias del entorno. En palabras de Savas, las administraciones locales es donde el contacto con los ciudadanos es mucho más directo y cotidiano.<sup>314</sup> Contar con una gran dimensión del aparato burocrático muchas de las veces representa entrar en negociaciones complejas con grupos e intereses diversos que imponen bloqueos y hacen imposible utilizar técnicas gerenciales de administración. Cuando hablamos de descentralización, no sólo hablamos de aquella que se hace de gobierno central al local, sino del subnacional a otro subnacional; es decir, del Consejo Provincial al Municipio o de éste a la Junta Parroquial en el caso ecuatoriano. En este punto, podemos añadir además la *desconcentración* que es un mecanismo que puede implementar una institución pública dentro del ámbito de su competencia, sin pretender comparar con lo que representa la descentralización y sus impactos.

Por tanto, acercar las organizaciones a los ciudadanos, conocer sus necesidades y aspiraciones es una forma de devolver a la comunidad el poder de decidir, dándoles más responsabilidades, autoridad y recursos. Tomando las palabras de E. S. Savas, las instituciones descentralizadas pueden ser más flexibles, innovadoras y eficaces que las centralizadas y generan mayor vinculación con su sociedad, un compromiso más profundo y mayor productividad de sus trabajadores.<sup>315</sup> En el caso de Cuenca, eso se ha logrado demostrar las competencias asumidas en estos años han sido gestionadas desde la cercanía y de manera eficiente, priorizando el servicio a la ciudadanía.

Otra medida, igual de importante es disminuir los escalones jerárquicos y jefaturas intermedias, es decir constituir una suerte de *jerarquías aplanadas*<sup>316</sup>, dice la autora en referencia. La burocracia tiene la tendencia a multiplicar puestos de jefatura que no son estrictamente funcionales y que en muchas ocasiones se deben a intereses o cuotas de poder. En el próximo capítulo, veremos al detalle lo que representó la implementación de un modelo de gestión el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca equilibrado y funcional a las tareas encomendadas Constitucional y legalmente a los municipios del

---

<sup>314</sup> SAVAS, E. S.: “La nueva gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, op. cit., pág. 33.

<sup>315</sup> *Ibídem*, pág. 34.

<sup>316</sup> *Ibídem*: pág. 13.



Ecuador, sin con esto querer decir, que el modelo y orgánico funcional es perfecto, pero perfectamente adaptable al ejercicio de la gestión pública en este Cantón.

La constitución de jerarquías aplanadas y orgánicos flexibles con capacidad de adaptación a las realidades institucionales y de la sociedad son importantes por la necesaria coordinación entre las distintas instancias de una organización, de manera que operativamente funciones y procesos den respuesta eficiente a las necesidades colectivas. Además estos modelos, mejoran la comunicación interna, acortan los tiempos requeridos para dar una respuesta o generar una acción desde lo público, se reducen significativamente las interferencias o deformaciones que dañan los mensajes entre las distintas instancias. A todo esto, se acompaña sistemas de información y nuevas tecnologías, de manera que se facilitan los procesos pudiendo ser sujetos de un seguimiento exhaustivo. La nueva estructura orgánica de Cuenca es horizontal, flexible y absolutamente clara respecto de funciones y competencias de manera que ha facilitado la comunicación y la gestión de toda la Corporación.

Un elemento que es bastante visible en el modelo de gestión de Cuenca es la *especialización*, ha permitido desconcentrar funciones en instituciones autónomas, más pequeñas y versátiles, que en algunos sistemas se conocen como Agencias, en nuestro caso se expresa a través de Empresas Públicas, Fundaciones y Corporaciones Municipales y Consejos Cantonales. Su especialización y capacidad les permite centrarse en el cumplimiento de objetivos y al mismo tiempo lograr altos niveles de coordinación con la madre o núcleo del modelo de gestión que es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

En teoría, tomando en cuenta lo dicho por Blanca Olías de Lima, cada organización no debe sentirse obligada a tomar en consideración más que sus propios intereses, incluso desvinculándose de los objetivos más generales del sector público<sup>317</sup>, asunto que en nuestro criterio, no es posible, por lo menos en nuestro sistema en el que la Administración “Central” coordina a través de un conjunto de Secretarías, la red de confianza y dan coherencia al conjunto de la intervención. Y finalmente, el centro se reserva parte del proceso de fiscalización que también se lo asume desde cada instancia

---

<sup>317</sup> Ibídem: pág. 15.

especializada desde la perspectiva más amplia de la gestión que mide el desempeño de la organización.

Otro factor presente en la Nueva Gestión Pública es la *desburocratización* que representa el rompimiento total con métodos burocráticos de gestión de los asuntos y de la producción de bienes y servicios. El objetivo es liberar de las taras del pasado de la burocracia, es decir del excesivo papeleo, formalismo e incluso irresponsabilidad y si lo ponemos en términos de la prestación de un servicio la ausencia de regularidad y estabilidad. Hoy, la exigencia va más allá de la universalización del servicio, los ciudadanos exigen bienes y servicios eficientes y eficaces, al usuario no solo le interesa lo que recibe, sino en qué condiciones y con qué recursos.

El *desmantelamiento de la estructura* es otro factor que se toma en cuenta en Nueva Gestión vinculado al manejo del personal que tradicionalmente impide la competencia, no es dúctil a los cambios, carece de motivación y solo encuentra desincentivos para su desempeño. Por lo tanto, la propuesta de la Nueva Gestión esta relacionada tanto con la estabilidad como con la retribución entendiendo que si se exige resultados al funcionario debe tener relación en términos de salarios e incentivos. Asimismo, se plantea medidas de flexibilidad en la contratación de personal que se adecue a las necesidades institucionales.

*La clientelización* representa un cambio de orientación de los servicios públicos, éste concepto genera cierta polémica teniendo en cuenta las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. Para Olías de Lima, la categoría de cliente es promocionarlo como actor y no como un simple receptor de las actuaciones públicas. Hacer de los ciudadanos clientes significa también dotarlos de relevancia y poderes sobre el servicio que recibe, concepto conocido como *empowerment*.

Consecuentemente, la utilización del término se ha entendido también como un intento de democratización de los servicios y que abre la puerta a su participación en la toma de decisiones sobre la provisión de servicios. Es el inicio para que el ciudadano establezca una relación permanente y de intercambio con la administración respecto de

expectativas mutuas.<sup>318</sup> En palabras de Savas, el ciudadano-consumidor-cliente es el rey, es un elemento muy importante en la gerencia pública moderna y un componente esencial de un gobierno innovador.<sup>319</sup> Si estas son las implicaciones del término cliente, es fácil estar de acuerdo y enfocarse en su satisfacción.

Muchos países han dado, según Pollit y Bouckaert, tremendo énfasis retórico al concepto de poner en primer lugar a los clientes, usuarios, pacientes, pasajeros, etc. La Evaluación Nacional de Rendimiento en Estados Unidos, la Carta de los Ciudadanos en el Reino Unido, el programa Año de la acogida en los servicios públicos en Francia, las cartas e servicios en Bélgica, Italia, Portugal y Finlandia<sup>320</sup>, son un ejemplo de la clientelización.

Sin embargo, considero que el término tiene una alta vinculación con lo privado, con un servicio puntual y concreto que no necesariamente tiene que ver con un derecho protegido o garantizado por el Estado y su institucionalidad. Además, como sostiene Manuel Villoria<sup>321</sup>, el concepto cliente choca con el concepto de ciudadano cuando se habla de participación, elemento fundamental en la actual gestión pública. El cliente, no participa de las decisiones de la empresa privada, es imposible o casi imposible que sea parte del Directorio o del Consejo de Administración; por el contrario, el ciudadano sí participa, tiene derechos, puede acceder a la información de manera pública y hasta puede participar de los espacios de dirección, ya que algunos sistemas puede concursar para ser del Directorio, como es el caso de las Empresas Públicas Municipales de Cuenca.

Por lo tanto, términos más genéricos como ciudadano o usuario no le quitan posibilidad alguna de que se incluyan en los conceptos planteados y por el contrario deberíamos pensar en uno o varios términos que lleven implícito la concepción garantista de la prestación de servicios públicos.

---

<sup>318</sup> Ibídem: pág. 18.

<sup>319</sup> SAVAS, E. S.: "La nueva gestión pública" en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, op. cit., pág. 35.

<sup>320</sup> POLLIT, CHRISTOPHER y BOUCKAERT, GEERT (2010): *La reforma de la Gestión Pública: un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 174.

<sup>321</sup> VILLORIA, MANUEL (1996): *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 148.

Un elemento adicional que caracteriza la Nueva Gestión Pública es *la evaluación* que reemplaza al criterio tradicional de control de legalidad y financiero que se hacía a la administración pública. Esta nueva concepción no sólo busca la implementación de sistemas que repitan procedimientos o conductas consideradas aceptables en lo público, sino que se evalúe los resultados, de manera que se pueda medir o ponderar en función de los objetivos planteados inicialmente. La evaluación es un instrumento imprescindible de las políticas públicas y de la gestión y siempre deberá ser flexible, adaptable a las organizaciones y al cambio que se pueda dar en éstas. Michael Barzelay, dice que evaluar, es controlar la gestión y que opera a través de los departamentos de gobierno.<sup>322</sup>

Para Rafael Bañón y Martínez y Sergio Jiménez, la evaluación tiene dos aspectos fundamentales: el primero, en su fuero interno, de manera que le permita conocer lo que se ha logrado y que hay que hacer en el futuro; y el segundo, en lo externo, como elemento fundamental de responsabilidad de la Administración Pública y del gobierno frente a la ciudadanía. La evaluación supone un paso más en la transparencia de la acción pública hacia los ciudadanos.<sup>323</sup>

Por lo tanto, la evaluación implica valorar, medir en función de normas o criterios preestablecidos y tendrán un alto contenido político e ideológico dado por el partido o líder que gobierna en función de los objetivos propuestos en el programa de gobierno. En definitiva, la evaluación permite saber el avance de políticas, programas y proyectos, medir el desempeño institucional área por área, su rendimiento, los niveles de motivación, esfuerzo, dedicación y competencia de los funcionarios de la institución, por lo que, constituye un elemento fundamental en la Nueva Gestión Pública.

Otro aspecto a considerar es *el cambio cultural* en las organizaciones y que representa el conjunto de prácticas, costumbres o hábitos de servicio que el ciudadano recibe y agradece. Sin duda, no resulta fácil introducir estos elementos de cambio, por la natural resistencia que se puede presentar en los aparatos burocráticos en los que los funcionarios se acostumbraron a ver pasar sucesivamente a políticos con ideas o innovaciones más menos duraderas que solo podrán sostenerse con profesionales que

---

<sup>322</sup> BARZELAY, MICHAEL (2003): op. cit., pág. 140.

<sup>323</sup> BAÑÓN i MARTÍNEZ, RAFAEL y JIMÉNEZ, SERGIO (2014): *La Nueva Gestión Pública*, Instituto de Educación Superior – TQM Editorial, Madrid, pág. 100.

aseguren su continuidad. Sin lugar a dudas, como dice Pollit y Bouckaert, la cultura de una organización puede ejercer una influencia significativa en su rendimiento.<sup>324</sup> El cambio cultural, puede representar en el marco de la Nueva Gestión un aspecto determinante, da al servicio público un elemento que cada vez se valora más, que es la calidez.

Añadimos otro elemento acorde al mundo actual y en el que profundizamos en el primer capítulo, que es el de *las tecnologías de la información y comunicación, y el gobierno electrónico*, que permiten a muchos de los procesos del sector público automatizarse y hacer más eficiente el servicio que se da al ciudadano. Ahora bien, en este caso no podemos considerar a la tecnología un fin, por el contrario es un medio que permitirá mejorar la gestión pública.<sup>325</sup>

Para E. S. Savas, los quioscos de información, los sistemas de cobro a través de Internet, formularios electrónicos que permiten realizar trámites desde la comodidad de la casa u oficina permiten servir a los ciudadanos mejor y más bajo coste, hacen un gobierno más eficiente y eficaz, concluye.<sup>326</sup>

En los últimos años, vemos otro elemento que ha tomado especial interés a la hora de analizar la Nueva Gestión Pública, que es el de la *transparencia de la administración* frente a la demanda como dice García, de ciudadanos malentendidos o ignorados que consideran que los gobiernos no utilizan su poder para favorecerlos; y encuentran las políticas públicas y servicios inefectivos. Y sugiere tres estrategias: la primera, explicar que pretende hacer el gobierno para servir los intereses generales; la segunda, incorporar a los ciudadanos como input en el proceso público de decisión; y por último, la necesidad de que el sector público defienda su reputación, mostrando el grado de eficiencia alcanzado en el proceso. Las administraciones públicas han tomado buena nota de estos deseos, facilitando la comunicación externa y la participación ciudadana, ya que deben

---

<sup>324</sup> POLLIT, CHRISTOPHER y BOUCKAERT, GEERT (2010): op. cit., pág. 180.

<sup>325</sup> Hay un elemento de la revolución tecnológica que ha cambiado significativamente la forma de comunicarnos que son las redes sociales, a través de la cuales no solo se comunica, sino se interactúa gobierno – ciudadanos. PARRADO, SALVADOR (2015): op. cit.: pág. 324.

<sup>326</sup> SAVAS, E. S.: “La nueva gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, op. cit., pág. 36.

considerarse, los motores básicos en este proceso de cambio del sector público en su orientación hacia el ciudadano.<sup>327</sup>

Por lo tanto, se vuelve imperativo impulsar acciones estratégicas que permitan poner en conocimiento de los ciudadanos toda la información necesaria sobre lo que impulsa o impulsará la administración. Observamos, publicaciones relacionadas con planes estratégicos, difusión de derechos ciudadanos, informes de gestión, rendición de cuentas y evaluación en los que se incluye los recursos materiales y financieros utilizados, etc. El ciudadano, no quiere hoy en día expresarse exclusivamente en procesos electorales, quiere hacerlo de manera permanente influyendo en las decisiones políticas que les afecta en su territorio, por lo tanto mientras más mecanismos de participación existan, mejor en esta línea que caracteriza a la Nueva Gestión Pública.

Finalmente, aunque pueda estar implícito en todos los elementos descritos, quiero hacer referencia, a lo expuesto por Aguilar Villanueva, al describir los elementos de la Nueva Gestión Pública poniendo énfasis en la observancia de las “E” *economía*, *eficacia*<sup>328</sup> y *eficiencia*<sup>329</sup> en las operaciones administrativas que lleva a reformas presupuestarias y de control de la gestión con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información.<sup>330</sup>

En definitiva, los elementos de la Nueva Gestión Pública son diversos y de distinta procedencia, aunque podemos encontrar algunas características básicas como la fragmentación, flexibilidad, rendimientos, mercado, competencia, individualismo y pragmatismo. Estos elementos o técnicas son construcciones sociales como dice Olías de Lima, por lo tanto incorporan visiones del orden social, de la división del trabajo y

---

<sup>327</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Revista Presupuesto y Gasto Público No. 47*, Secretaría General de Presupuesto y Gastos – Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2007, pág. 55.

<sup>328</sup> Eficacia es orientar la gestión pública a resultados, a la satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Es uno de los rasgos más innovadores de la Nueva Gestión Pública. OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, PASTOR ALBALADEJO, GEMA (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 443.

<sup>329</sup> Para Olías de Lima, eficiencia es “lograr más con menos” que representa gestionar lo público con prácticas empresariales que permitan lograr ahorros sustanciales que permitan atender otros o nuevos servicios. OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, PASTOR ALBALADEJO, GEMA (Editora), op. cit., pág. 443.

<sup>330</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 149.

reflejan importantes intereses.<sup>331</sup> En consecuencia, podemos decir con claridad que la defensa del Estado y del interés general no están en contra, de ninguna manera de una nueva forma de gestionar lo público con eficiencia, flexibilidad, descentralizadamente, con una intensa participación de la ciudadanía y sobre todo transparencia.

No cabe duda que la Nueva Gestión Pública en los países de América Latina ha tenido sus particularidades y ha habido una intensa reflexión desde Congresos y reuniones que se han dedicado a su análisis. Una de las referencias más importantes se constituye, el Consenso CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que orienta su propuesta a la naturaleza y propósito social del Estado como un axioma irrenunciable, es decir el Estado es el responsable del desarrollo de la sociedad, dice Aguilar. Frente a aquellas posiciones de franco corte mercantil o neoliberal, se requiere reconstruir el Estado y su capacidad de dirección lo que permitirá la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social.<sup>332</sup>

Coincidiendo con lo planteado por Luis F. Aguilar, me permito añadir una referencia a lo dicho por Pollit y Bouckaert en la parte concluyente del trabajo que hemos citado a lo largo de este capítulo y que tiene que ver con tres aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta cuando hablamos de la Nueva Gestión Pública. En primer lugar, no podemos creer que el término o términos que utilizamos en esta materia tienen el mismo significado en sitios y contextos diferentes. En segundo lugar, toda reforma o nuevo modelo llevan implícita una carga normativa o cambios relacionados con la legislación vigente. Y en tercer lugar, las mejoras u oportunidades de cambio, están dirigidas hacia otros, aunque ocasionalmente puedan traer beneficios propios. La mejora en la productividad, la calidad del servicio, la transparencia, la imparcialidad y otros valores son las formas en la que se expresan las nuevas formas de administrar lo público, es decir, la Nueva Gestión Pública que se implementó en Cuenca y que requiere de continuidad para su consolidación.

---

<sup>331</sup> Ibídem: pág. 22.

<sup>332</sup> Ibídem: pág. 199.

### 3.2.5. La Gobernanza

Ahora bien, luego de haber profundizado en el concepto de la Nueva Gestión Pública y sus elementos distintivos, vale la pena mencionar y reflexionar sobre un “nuevo” concepto que ha ido adquiriendo importancia en los últimos años, debido como dice, Luis Aguilar Villanueva, a que se gobernará y administrará en condiciones más firmes de democracia pluralista y competitiva, de gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas. Se gobernará en condiciones de sociedades abiertas, de conectividad y economía global, por lo que habrá que responder a los requerimientos de aquellos sectores productivos de nuestros países que son mundialmente competitivos y, al mismo tiempo, habrá que encontrar respuestas a los problemas de la pobreza, desigualdad y crónica incompetencia productiva de muchos sectores de nuestra población.<sup>333</sup>

Por lo tanto, la gobernanza surge como dice, Cristina Zurbriggen como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas esperando producto de la colaboración, consenso y participación de todos los actores, mejorar en los resultados y rendimiento de las políticas públicas implementadas por el gobierno.<sup>334</sup> Josep Centelles dice, estamos en la era de la gobernanza donde la legitimidad de actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.<sup>335</sup>

Ahora bien, definamos lo que entendemos por gobernanza, que según Aguilar Villanueva citando a la Real Academia Española, es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> Ibídem: op. cit., pág. 36.

<sup>334</sup> ZURBRIGGEN, CRISTINA: “Gobernanza: una mirada desde América Latina” en *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 38, julio – diciembre 2011, pág. 40.

<sup>335</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen Gobierno de la ciudad, estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 85.

<sup>336</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 37.



Para Zurbriggen existen varios autores que tratan de dar cuenta de la nueva forma de gestionar los asuntos públicos, en un nuevo contexto histórico asociado a la crisis del Estado benefactor inserto en un proceso de globalización. Y detalla cuatro conceptos que han dominado la literatura actual: primero, citando a Jessop, la gobernanza pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización – relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado, definiendo a gobernanza como heterarquía, es decir interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones; en segundo lugar, siguiendo a Scharpf, Mayntz y Kooiman, adopta una definición más limitada que excluye toda forma de interacción política que no este organizada en términos de una red horizontal siendo su rasgo fundamental el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, con el correspondiente declive de las potencialidades del Estado; en tercer lugar, citando a Rhodes, se adopta una definición amplia de gobernanza, al describir como la mejor forma de gobierno actual en el que el Estado incentiva la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios y en la adopción de decisiones estratégicas; y finalmente, siguiendo a Pierre y Peters y Meuleman, la autora define gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad.<sup>337</sup>

Para varios organismos internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo que han difundido la noción de gobernanza y el buen gobierno, éste se refiere a la transparencia y eficacia en los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes; en la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas; y en el respeto a los ciudadanos a través de la transparencia, participación y garantía del Estado de derecho.<sup>338</sup>

En definitiva, como dice Aguilar, el concepto de gobernanza en la sociedad contemporánea significa el proceso que define valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica de que se incluye y valora las

---

<sup>337</sup> ZURBRIGGEN, CRISTINA: op. cit., pág. 38.

<sup>338</sup> *Ibidem*, pág. 44.

formas de auto organización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.<sup>339</sup>

Ahora bien, para ponerlo en términos más sencillos, siguiendo al ya citado Aguilar Villanueva, gobernanza es el proceso o conjunto de acciones<sup>340</sup> mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad,<sup>341</sup> previa definición de objetivos comunes acordados en procesos de participación ciudadana, a través de los diferentes mecanismos establecidos en la ley y en la normativa de carácter local.

En este punto, luego de definir la gobernanza es importante identificar la multiplicidad de actores como dice, Josep Centelles que son parte de la amplia red decisional y que van desde organizaciones sociales de base local, a las Organizaciones No Gubernamentales de carácter transnacional; de la iniciativa privada de pequeñas empresas a las grandes multinacionales y grupos de interés relacionados, además, claro esta de los diferentes niveles gubernamentales. Entre todos estos actores, la interdependencia es inherente y crucial.<sup>342</sup>

La Gobernanza tiene algunos principios como la transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia que permiten un buen funcionamiento y alcanzar los objetivos pactados por una pluralidad de actores que representan diferentes intereses.

---

<sup>339</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): op. cit., pág. 89.

<sup>340</sup> A la hora de detallar lo que constituye el proceso de dirección de la sociedad, de acuerdo a Aguilar, ésta genera: principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos. Ibídem: op. cit., pág. 92.

<sup>341</sup> Ibídem: op. cit., pág. 91.

<sup>342</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): op. cit., pág. 36.

**Cuadro 12.Elementos conceptuales de Gobernanza**



FUENTE: A partir de Luis F. Aguilar (2006).

En el marco de los gobiernos locales y de los procesos de descentralización y transferencia de competencias, la gobernanza local o de los gobiernos locales surge, según Zurbriggen, como un poderoso instrumento de gestión para alcanzar la mejora de los servicios públicos, en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades, así como mecanismos para alcanzar las decisiones a los ciudadanos, con el fin de incentivar la rendición de cuentas y aumentar el control de los electores a la dinámica de las decisiones públicas.<sup>343</sup>

Es así que, en el caso de Cuenca se implementa un modelo de gestión fundamentado en la planificación y participación ciudadana bajo principios fundamentales de la gobernanza que lo analizaremos a profundidad en los siguientes capítulos.

<sup>343</sup> ZURBRIGGEN, CRISTINA: op. cit., pág. 50.

## CAPITULO 4

### BUEN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA: EL MODELO DE GESTIÓN DE CUENCA

#### 4.1. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES

Para la Fundación Intercooperation América Latina, en la década de los setenta y ochenta, durante y luego de las dictaduras militares en el Ecuador y en varios países de América Latina, observamos ciertas características en los gobiernos nacionales y locales que impedían ver optimismo su intervención y gestión en la sociedad producto del autoritarismo, clientelismo, ineficiencia, inequidad, vulnerabilidad y corrupción que promovían altos niveles de pobreza y exclusión.<sup>344</sup> Por lo tanto, la planificación no era de un uso generalizado y se priorizaban obras físicas en función de ciertas necesidades y de la visión del gobernante de turno que finalmente dejaba al azar o buena suerte su eficacia en perspectiva de su visión de futuro o del mediano y largo plazo.

Sin embargo, en nuestra región aparecen en algunos gobiernos locales iniciativas de gestión alternativa fundamentadas en la planificación, en la participación ciudadana y en la inclusión de múltiples actores de la sociedad. Así, por ejemplo, uno de los casos de mayor estudio ha sido el de la ciudad de Porto Alegre en Brasil considerado uno de los principales referentes de la región en la profundización de la democracia, a través de la implementación de la presupuestación participativa, experiencia que se ha difundido incluyendo su metodología, resultados e impactos.<sup>345</sup> Con posterioridad se han sumado iniciativas en países como Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, algunas ciudades del Cono Sur y América Central.

---

<sup>344</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Análisis de la situación actual del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca*, Agosto, pág. 4.

<sup>345</sup> Para Yves Cabannes citado por Saya Saulière, la expansión de los procesos participativos se da en tres fases: de 1989 a 1997 se da una fase de experimentación de las nuevas formas de gestionar los recursos públicos (Porto Alegre y Santo André en Brasil, y Montevideo en Uruguay); de 1997 a 2000 una fase de masificación brasilera, más de 200 municipios del Brasil adoptaron este mecanismo; y del 2000 hasta hoy, una fase de expansión y diversificación en Brasil, América Latina, Europa y África. Se estima que más de 2500 municipios han implementado sistemas de participación. SAULIÈRE, SAYA (2009): *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT – Banco del Estado, Cities Alliance, Quito, pág. 24.

En el caso de nuestro país, es a partir del año 2001 que se empiezan a implementar las herramientas de planificación y los procesos de participación ciudadana, más o menos articulados. Para Saulière, estos mecanismos se constituyeron como consecuencia a una crisis política e institucional y de la tendencia regional con tres objetivos fundamentales: primero, de carácter político, es decir, la necesidad de ampliar la democracia participativa y distribuir el poder, y luego mejorar la relación del gobierno con la ciudadanía o la sociedad civil; en segundo lugar, objetivos de tipo social como buscar la inclusión social, redistribuir los recursos públicos garantizando una mayor asignación a los sectores excluidos y promover el desarrollo local; y finalmente, objetivos administrativos – institucionales con el fin de lograr eficiencia y eficacia de la gestión e institucionalizar los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>346</sup>

En la actualidad, es generalizada la consideración de que todo modelo de gestión pública en una ciudad debe corresponderse a una planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial; es decir, ésta herramienta tiene que estar enfocada a la visión que colectiva y participativamente se ha construido para una sociedad o territorio. Por lo tanto, la planificación y el modelo de gestión deben ser coherentes entre sí y determinar las prioridades según las necesidades sociales, siempre en función de garantizar el acceso a los servicios públicos básicos en condiciones de calidad, cantidad y oportunidad. En definitiva, la convergencia de la planificación estratégica, de la planificación del territorio y de un plan de gestión es imprescindible si se busca lograr resultados visibles en una ciudad que mejore las condiciones de vida de la gente o de sus ciudadanos.

En este punto, vale citar la definición que usa la Fundación Intercooperation América Latina, en su trabajo de elaborar el Modelo de Gestión Participativa para el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca que define a la planificación estratégica territorial como un proceso permanente de análisis y evaluación del territorio, que con enfoque sistémico y participativo permite formular objetivos a mediano y largo plazo y desarrollar estrategias para alcanzarlos.<sup>347</sup> Es así, que en este escenario el Ordenamiento

---

<sup>346</sup> SAULIÈRE, SAYA (2009): *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT – Banco del Estado, Cities Alliance, Quito, pág. 29.

<sup>347</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030*, Agosto, pág. 5.

Territorial, se constituye en el proceso de organización del uso del suelo y de la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible; en cuanto a su naturaleza, el Ordenamiento Territorial, a través de sus instrumentos, se constituye en un proceso de carácter normativo del uso del suelo así como orientador de la ocupación del territorio.

En este contexto, el Ordenamiento Territorial es un componente fundamental de la planificación del desarrollo, complementa y fortalece a la planificación estratégica disponiendo de una estructura, una operatividad y unos procesos que se organizan en torno a un modelo de gestión. Por lo tanto, entendemos como modelo de gestión, aquel proceso, estrategia o medias que se implementan para lograr objetivos y metas al corto, mediano y largo plazo.<sup>348</sup>

En el caso de Cuenca – Ecuador, se han considerado estos elementos como pilar de su desarrollo y por lo tanto vamos a analizarlos de manera individualizada y con el detalle que corresponde.

#### **4.2. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO**

A la hora de abordar, los temas relacionados con la planificación, no podemos dejar comprender ésta desde un contexto general en el que se observa altas tasas de urbanización, siendo las ciudades intermedias, como dice Marcelo Balbo, las que muestran con mayor contundencia esta dinámica de crecimiento, lo que obliga y demanda una capacidad de gestión correspondiente a la importancia que las ciudades han adquirido.<sup>349</sup>

Balbo sostiene, que las principales tareas para la gestión urbana local son: primero, contar con un proyecto de ciudad; segundo, que este proyecto sea realista,

---

<sup>348</sup> Ibídem: pág. 5.

<sup>349</sup> BALBO, MARCELO: “La planificación y gestión urbana local” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, Junio de 1998, pág. 107.

factible, basado en las posibilidades y capacidades efectivas que se dan; tercero, contar con una planificación integral; cuarto, promover un crecimiento económico que se constituya en el motor del desarrollo; en quinto lugar, potencializar las relaciones público-privadas en el marco de un Estado-Municipio promotor y facilitador; sexto, capacitar a los recursos humanos municipales en los nuevos enfoques y dinámicas sociales; séptimo, buscar un desarrollo sustentable en el que se priorice la atención a los sectores más pobres de la población; octavo, implementar un sistema de información flexible que permita conocer a todos los actores la realidad de una ciudad; y noveno, implementar los espacios suficientes para la participación ciudadana, entendida a ésta como la democratización de la sociedad.<sup>350</sup>

Por lo tanto, planificar en los gobiernos locales es una tendencia generalizada, incluso como una exigencia de carácter legal que obliga a que todos los gobiernos tengan una planificación integral de carácter estratégico, territorial y de gestión. Decimos integral, por que la tradición de hacer planes estratégicos o planes reguladores o urbanísticos por separado demostró en la práctica ser insuficiente para gestionar eficientemente las ciudades.

Consecuentemente, debemos entender y reconocer sin dilaciones, ni excusas que es imprescindible planificar, ya que las ciudades en mayor o menor medida, como dice, Marcelo Balbo tienen graves problemas ambientales, de desintegración social y de eficiencia.<sup>351</sup> La planificación permite a aquellas autoridades que actúan responsablemente prever los problemas que se presentarán en el futuro y tener una visión integral de todo el territorio cercana a la realidad.

En definitiva, como lo habíamos dicho, la planificación requiere un enfoque integral y sobre todo de la participación de una ciudadanía cada vez más demandante de espacios y de posibilidades de involucramiento en la toma de decisiones. Los planes de desarrollo y ordenamiento del territorio; así como, los modelos de gestión deben estimular, orientar y coordinar la acción de los diferentes actores de una sociedad, de tal manera que se puedan conseguir los objetivos de ciudad debidamente consensuados y pactados.

---

<sup>350</sup> *Ibíd.*, pág. 107.

<sup>351</sup> *Ibíd.*, pág. 197.

#### 4.2.1. El proceso de Planificación

Desde una perspectiva amplia y general, Josep Centelles i Portella dice, que la planificación además de ponerse de moda ha sido producto de una necesidad generada por el incremento de la interdependencia y la imprevisibilidad. Ésta tiene un carácter instrumental que busca alcanzar una mejor gobernabilidad urbana en base de cerrar un amplio “pacto de ciudad” <sup>352</sup>, la planificación constituye una herramienta de gobernabilidad adecuada a los entornos de gobernanza y globalización en la que vivimos. Un plan estratégico o de desarrollo, además si es participativo fomenta en las ciudades relaciones entre actores y facilita el reconocimiento de sus interdependencias, por lo que activa los mecanismos básicos de gobernanza local.

Las ciudades hoy, se dotan de un Plan para posicionarse correctamente en la globalización pues en la lógica, dice Centelles, que se mueve y domina el mundo actual, las oportunidades y riesgos no se distribuyen por igual entre las ciudades y territorios por lo que se precisan reacciones locales muy variadas.<sup>353</sup> Sin duda, la sociedad que hace una planificación participativa, mejora significativamente las relaciones urbanas y los niveles de colaboración entre los múltiples actores que son parte del proceso.

En consecuencia, como dice Francisco Sabatini, la nueva gestión urbana asimila los estilos de planificación estratégica en el que se inicia con un análisis de fortalezas y debilidades del ente gestor, oportunidades y amenazas del medio en el que se operará, y procura modificar dejando de lado el carácter estático y prohibitivo de la planificación urbana tradicional. La nueva gestión urbana otorga un papel central a los proyectos y a la identificación de oportunidades para realizarlos, a su diseño y puesta en marcha y a sus impactos sobre el entorno.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Cuando hablamos de un “Pacto de Ciudad”, supera la perspectiva de dar cumplimiento a una obligación legal o administrativa, hablamos de la constitución de un compromiso público de las partes que han participado de la planificación estratégica, lo que otorga mayor legitimidad y compromete a todos a conseguir los objetivos planteados.

<sup>353</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 26.

<sup>354</sup> SABATINI, FRANCISCO: “Direcciones para el futuro” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, Junio de 1998, pág. 134.



#### **4.2.1.1. Fases de la planificación: diagnóstico, vocación, objetivos estratégicos y específicos, y propuesta**

Todo proceso de planificación debe guardar rigurosidad, de manera que se convierta en un instrumento eficaz del desarrollo de una ciudad, esto no quiere decir, que sea un documento rígido, por el contrario se requiere de un instrumento que sea flexible y que sobre todo se vaya alimentando de manera permanente y por lo tanto adaptando a las veloces transformaciones que viven las ciudades.

Ahora bien, hay elementos o partes básicas del proceso de planificación que deben considerarse. En este punto seguiremos en términos de estructura, lo planteado por Iván Silva Lira<sup>355</sup>:

En primer lugar, debemos tener en cuenta la necesidad de un *diagnóstico* que debe contener información de la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.<sup>356</sup> Para Josep Centelles i Portella, se trata básicamente, de la elaboración de un análisis referenciado a su entorno y éste es más importante de lo que a veces aparenta a primera vista, ya que ahí podemos encontrar la semilla de la solución.<sup>357</sup>

El diagnóstico constituye un proceso riguroso de sistematización de la información con la que se cuente y de analizarlo a profundidad para verificar primero su validez, oportunidad y luego difundirlo a los diferentes actores institucionales y sociales que participan del desarrollo del plan y de la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo cantonal.

En segundo lugar, *definir las vocaciones* entendidas éstas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo, de acuerdo a Silva Lira. La vocación es la potencialidad o potencialidades de un territorio o de una ciudad y debemos identificarla de manera colectiva, participativamente. Éstas son las

---

<sup>355</sup> SILVA LIRA, IVÁN (2003): Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES – Comisión Económica para América Latina – CEPAL, *Serie Gestión Pública No. 42*, Santiago de Chile.

<sup>356</sup> Ibídem: pág. 18.

<sup>357</sup> CENTELLES I PORTELLA, JOSEP (2006): op. cit., pág. 109.

características que hacen de las ciudades distintas a otras, ya sea en materia estratégica<sup>358</sup>, territorial o de servicios que le permita tener ventajas y condiciones de desarrollo o de lograr el buen vivir.

Silva Lira sostiene que, pueden definirse dos o tres vocaciones, alcanzables a mediano plazo y en las que se podría concentrar el proceso de desarrollo local y tendrán que ver con aspectos que rescaten la identidad local, así zonas antes anónimas se convierten en territorios únicos, donde se pone de manifiesto la fuerza de la expresión de un territorio salido del anonimato. La identidad a su vez, se convierte en el centro de la estrategia territorial, dando valor a recursos que incluso han estado subutilizados, abandonados o incluso olvidados, dando nacimiento a productos exclusivos.<sup>359</sup>

En tercer lugar, se debe considerar y establecer *los objetivos estratégicos, generales y específicos*, que serán parte de la propuesta y la estrategia; sin embargo queremos darle un especial énfasis en el análisis. Los objetivos constituyen, él a donde se quiere llegar y deben estar acompañados de las acciones que permitan lograr estos objetivos, deben ser visibles, parte de sectores claves, con influencia en lo local y fuera de él, generando crecimiento en territorio desde el punto de vista económico, social y político.

El objetivo general del plan esboza la ciudad deseada, los argumentos que lo sustentan, deben reflejar los principios transversales deben impregnar todos los proyectos y acciones del plan e identificar los diferentes ámbitos o sectores en los que resulta necesario intervenir para conseguir los objetivos, dice Centelles y Portella.<sup>360</sup>

---

<sup>358</sup> Para Isabel Bazaga Fernández, a la hora de hablar de la naturaleza de la dirección estratégica en el ámbito público dice que ésta debe integrarla la filosofía y orientación de las acciones con los métodos a emplear para llevarlas a cabo. Este pensamiento o reflexión estratégica nos conduce a la definición de una visión de éxito y sobre todo a la búsqueda de las ventajas competitivas para las organizaciones o en este caso para la ciudad. Este enfoque permite: indentificar los factores de éxito, el aprovechamiento de las experiencias y redes creadas, y la búsqueda de nuevas líneas de acción. Por lo tanto, cuando hablamos de dirección estratégica, nos referimos a la capacidad para la gestión de los recursos de una organización pública o de una ciudad atendiendo al posicionamiento en un entorno de competencia a la satisfacción de necesidades y demandas de los ciudadanos, y a los valores de gestión (eficacia, eficiencia, equidad y ética pública). BAZAGA FERNÁNDEZ, ISABEL: “Dirección Estratégica y Generación de Valor Público: Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público”, *Máster Universitario en Alta Dirección Pública – apuntes 2014-2015*, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Marañón, Madrid, pag. 22.

<sup>359</sup> SILVA LIRA, IVÁN (2003): op. cit., pág. 19.

<sup>360</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): op. cit., pág. 111.

En cuarto lugar, se debe contar con una *propuesta*, que incluirá una estrategia, los planes, programas y proyectos que materializarán los objetivos de desarrollo. La estrategia debe definir el cómo se quiere llegar a cumplir lo planteado, las metas propuestas y deben incluir las líneas de acción. Iván Silva, dice que la propuesta de desarrollo en un Cantón debe incluir: la formación de la fuerza de trabajo, a través del desarrollo de capacidades y conocimientos; las infraestructuras físicas, supliendo las deficiencias principales y básicas; la gestión de recursos y patrimonio; la investigación y tecnología, potencializando la participación de las Universidades, centros de investigación e industria; el desarrollo empresarial, a través de incentivos, asistencia técnica y desarrollo de un mercado financiero; el mejoramiento de la calidad de vida, mejorando el entorno físico y medioambiental de entornos deteriorados; entre otros.<sup>361</sup> Por lo tanto, la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debe ser integral y debe incluir múltiples ámbitos de la vida de una ciudad.

Para Benito Ramos, se debe valorar y seleccionar los planes, programas y proyectos prioritarios o más apropiados para contribuir a la consecución del objetivo u objetivos propuestos en el Plan. La propuesta debe incluir, el contenido, el calendario de realización, las actividades a desarrollar, responsabilidades y medios materiales necesarios.<sup>362</sup>

Y en quinto lugar, añadimos lo planteado por Centelles y Portella respecto de la necesidad de *un sistema de monitoreo y evaluación* del Plan, que requiere de un equipo técnico que elaborará informes periódicos de los avances del mismo sobre la base de los indicadores elegidos. La evaluación global del plan debe ser permanente y cuando se produzca un cambio del entorno externo o interno que pueda modificar las expectativas previstas en su elaboración debe contener tres componentes diferenciados como: la valoración de posibles cambios globales (nuevas tecnologías, nuevos factores de competitividad, nuevas normas, etc.), regionales y territoriales cercanos; la evaluación de las transformaciones de la ciudad económica o sociológicamente que no siempre habrán estado previstas en el plan; y la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos

---

<sup>361</sup> SILVA LIRA, IVÁN (2003): op. cit., pág. 42.

<sup>362</sup> RAMOS RAMOS, BENITO Y SÁNCHEZ NARANJO, CONSUELO (2013): *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias de la administración española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 28.

del plan, asunto que se podrá lograr de manera más eficiente con un sistema de monitoreo y evaluación.<sup>363</sup> Sin lugar a dudas, esta fase cobra trascendencia a la hora de lograr efectividad del plan y su ejecución, y requiere la oportunidad en las decisiones de la autoridad o de los gestores del plan para mantener el cumplimiento de los objetivos o replantearlos de ser necesario.

**Cuadro 13. Fases de la Planificación**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Silva (2004).

#### **4.2.1.2. El proceso de planificación en Cuenca – Ecuador**

En el caso de Cuenca – Ecuador, entre el 2003-2004 se elabora el Plan Estratégico de Cuenca - PEC, documento orientado por una visión, misión, objetivos estratégicos y el plan de acción con un horizonte de 20 años, constituyéndose quizás en el primer

<sup>363</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 113.

documento de referencia en el desarrollo de la ciudad, al ir más allá del ordenamiento físico e incluir un interesante proceso de participación de la ciudadanía, a través de la constitución de mesas de trabajo. De acuerdo, a la Fundación Intercooperation América Latina en este Plan se logra recabar un antecedente importante en la planificación de la ciudad, que es el primer Plan Cantonal de 1970, guía de actuación hasta el año 2000 y que tuvo como consecuencia, instrumentos o planes como los de agua potable y alcantarillado, el de tránsito y transporte, entre otros.<sup>364</sup>

En esta línea, es que en el 2008, luego de una experiencia desarrollada por casi cinco años, se emite la Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón Cuenca en el que con claridad, en su artículo 5 establece que, el manejo, gestión y cogestión del Presupuesto Participativo estarán a cargo de la Municipalidad de Cuenca, a través de la Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural que gerenciará, administrará y monitoreará el proceso, en función de la planificación estratégica y territorial del Cantón Cuenca. Esta instancia coordinará con las demás direcciones, empresas municipales y organismos públicos y privados a fines de la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales en el ámbito rural y se constituye en una concreción de un modelo de gestión participativa que en el transcurso del tiempo ha ido mejorando en su implementación en todo el territorio cantonal.

Luego de la aprobación en el 2011-2012 del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca al 2030, se construye entre el 2012 y 2013 un modelo de gestión que establece las líneas fundamentales para administrar y gestionar el Plan con miras, como dice la Fundación Intercooperation América Latina, a concretar los objetivos, resultados y metas previstas para el desarrollo del Cantón Cuenca a mediano y largo plazo buscando el bienestar social de la población y la construcción del Buen Vivir.<sup>365</sup> Todo esto, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece los contenidos mínimos de los planes de desarrollo en concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial,

---

<sup>364</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Análisis de la situación actual del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca*, op. cit., pág. 7.

<sup>365</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): op. cit., pág. 3.

Autonomías y Descentralización – COOTAD y dice que, la Planificación de un territorio contendrán un Diagnóstico, una Propuesta y un Modelo de Gestión en el que primará datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistemas de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

En consecuencia, podemos apreciar que el sistema ecuatoriano, no solo se aplica en algunos casos los modelos de gestión, sino que existe una obligación legal, de carácter mandatorio que debe ser cumplido por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en este caso municipales. Luego de la aprobación y vigencia de la Constitución del 2008 se estableció con claridad, los mecanismos, instancias y funciones de la participación ciudadana en el proceso de planificación y en la ejecución de la misma.

En el caso concreto de Cuenca, durante el procesos de planificación del 2011 y 2013, se instauraron mesas temáticas con la participación de actores representativos como el Cabildo de mujeres, periodistas, gremios de artesanos y transportistas, cámaras de la producción, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Estos actores representan a sectores organizados, actores económicos, y a la sociedad civil con un número y peso específico en las decisiones municipales. Posteriormente, otro hito importante fue la creación, del Consejo de Planificación Cantonal, creado bajo el nuevo marco normativo vigente en el Ecuador y en Cuenca, en particular.<sup>366</sup>

Por lo tanto, como veremos en el próximo título, en términos de la planificación contemporánea, la participación ciudadana resulta vital para la implementación de los Nuevos modelos de Gestión Pública y en el caso de Cuenca no ha sido la excepción. La planificación y la participación ciudadana, el presupuesto participativo, el seguimiento, el control social y las diversas experiencias en Desarrollo Económico Local<sup>367</sup>, incluida la protección ambiental y la inclusión social que disminuye las inequidades son la muestra de lo importante de estas innovaciones en materia planificación y de la gestión pública. Por lo tanto, cada vez resulta más importante recuperar y fortalecer el rol del Estado en sus distintos niveles como garantía de lo público, lo colectivo y el interés común.

---

<sup>366</sup> *Ibídem*: pág. 7.

<sup>367</sup> *Ibídem*: pág. 7.

El Plan 2013 tiene un enfoque integral producto no sólo de la voluntad política de hacerlo así, sino de un mandato legal que obliga a una conexión entre lo sectorial y territorial. Por lo tanto, como cita el informe de la Fundación Intercooperation, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del territorio es un instrumento de la nueva gestión municipal de Cuenca que apunta a la equidad social y territorial, impulsa la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y es mandante al presupuesto municipal y promueve una reingeniería institucional.<sup>368</sup>

Debemos destacar, que en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, se establecen algunos instrumentos de Planificación que son: las políticas, los planes, los programas y los proyectos.

Se entiende por políticas, las guías que orientan la acción, los lineamientos generales a observar en la toma de decisiones, sobre algún problema. La política incluirá, qué se debe hacer, cómo se debe hacer y cómo se debe evaluar lo realizado.

Los planes son concebidos como un elemento canalizador de las intenciones a corto, mediano y largo plazo que permitirá actuar sobre un territorio específico delineando acciones específicas necesarias para lograr su consecución. Para que un Plan se pueda llevar a cabo son necesarias acciones específicas agrupadas lógicamente en programas de intervención.

Los programas priorizan estrategias, objetivos y acciones para dirigir la intervención en un área específica y con sujetos específicos, como por ejemplo: salud, educación, espacio público, seguridad, por citar algunos ejemplos. Los programas contendrán un conjunto coherente de proyectos y otras medidas que atienden a objetivo concreto a alcanzar en un plazo razonable.

Los proyectos constituyen parte de los programas son una herramienta que organiza las acciones concretas en torno a los problemas u oportunidades concretas, partiendo de objetivos, actividades, metodologías y metas. Los proyectos son los que tienen un mayor nivel de concreción de todos los instrumentos de planificación, se

---

<sup>368</sup> Ibídem: pág. 8.

refieren a un lugar y aspecto concreto. Aquí identificamos, los proyectos estratégicos y estructurantes. Los estratégicos son el conjunto de actividades que tienen el propósito fundamental de contribuir de manera significativa para el cumplimiento del Plan; y son estructurantes, aquellos que, dado y definido el espacio geo-histórico, articula, coopera y focaliza las necesidades físicas, sociales, políticas, culturales, ambientales y económicas, a través del esfuerzo institucional o interinstitucional. La característica de éste es la sinergia entre ámbitos de intervención y proyectos de menor grado y que promueven la cooperación territorial, interinstitucional y la vinculación de la cooperación internacional.<sup>369</sup>

Además, el Plan sigue algunos lineamientos planteados por la Secretaría de Planificación y Desarrollo – SENPLADES en común acuerdo con los gremios que representan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto es: la reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas, a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado en el que se de atención prioritaria a los tradicionalmente excluidos en el que el Estado juegue un rol proactivo; la coordinación y gestión transectorial, que aproveche sinergias para mejorar los impactos en el territorio; la articulación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno en el que se aplique la complementariedad que permita garantizar la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio; la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio; y el fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio en el que el diálogo, convergencia, negociación y manejo del conflicto entre los múltiples actores sociales y gubernamentales sea permanente.

Para efectos de organización y formulación del Plan, se conforman los Consejos locales de planificación, que son los encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como el que las políticas locales y sectoriales a partir de la prioridades, objetivos estratégicos, ejes y líneas de acción, definidos a instancias locales de participación que estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. En estos Consejos, el 30% como mínimo representa a la ciudadanía.

---

<sup>369</sup> ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CUENCA (2011): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Planes y Programas*, Secretaria General de Planificación, pág. 3.



En el caso de Cuenca, se hace en primera instancia un mapeo de actores internos y luego un análisis de la estructura vigente, lo que permite la operatividad del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Sin lugar a dudas, observamos en estos últimos años una evolución positiva en materia de planificación en Cuenca haciendo de estos instrumentos fundamentales para el desarrollo de la ciudad y su proyección al futuro.

#### **4.2.2. La Participación Ciudadana, el seguimiento y la evaluación**

Los alcances de la participación ciudadana son variados y de la más diversa índole. Inicialmente utilizado, como dice, Centelles i Portella para “vender” o explicar interactivamente ideas y proyectos ya concebidos y más o menos maduros, a los diferentes actores y sectores urbanos. Por lo tanto, la participación en el seno de un plan se convierte en un mecanismo de convalidación, asimilación y adaptación de las ideas y proyectos planteados por los distintos actores urbanos.<sup>370</sup>

Sin embargo, la participación ciudadana va mucho más allá de lo planteado, incluso de las formas tradicionales que conocíamos inicialmente, de los partidos políticos, sindicatos o de organizaciones de base, juntas vecinales o asociaciones voluntarias orientadas a diferentes fines, que como dice Sabatini, su acción reivindicativa frente al Estado, se ha visto mezclada con el clientelismo, encontrando cada vez menos espacio político en estas condiciones. Hoy vemos, otras formas de participación que son más reactivas y espontáneas surgidas de los entornos de cada sociedad que se expresan en acciones de protesta, en movimientos denuncia o de formación de opinión pública y en organizaciones reivindicativas autónomas. Según niveles, la participación puede circunscribirse a la canalización de información hacia la comunidad o en diferentes niveles de descentralización de la toma de decisiones en favor de los ciudadanos. Y según el tipo, puede ser indirecta, a través de representantes o directa reglamentadas (status legal) o informal fomentada desde el Estado.<sup>371</sup>

---

<sup>370</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): op. cit., pág. 126.

<sup>371</sup> SABATINI, FRANCISCO: “Direcciones para el futuro” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), op. cit., pág. 174.

Los espacios de la participación, son como dice Saulière, espacios interfaces socio-estatales, público ciudadanos de cogestión, decisión y control en los que se reafirman los derechos. Sin duda, es aquí en estos espacios en los que emerge una nueva cultura política que permite una redefinición de las relaciones de poder, a través de varios mecanismos: definición de agendas, decisión de las políticas y de la inversión, seguimiento, gestión y control. La característica común es que estas iniciativas van más allá de la consulta buscando lograr formas de empoderamiento, sobre todo en grupos tradicionalmente excluidos y marginados.<sup>372</sup> Por lo tanto, la participación ciudadana juega un papel fundamental no solo al momento de planificar una ciudad, sino en todo el proceso mismo de una gestión pública que esta permanentemente bajo el escrutinio social.

En definitiva, como dice Marcello Balbo, la participación es uno de los temas que más se discute en la actualidad y varias normas se han dictado a nivel nacional y local que han puesto en funcionamiento marcos institucionales que han posibilitado y ampliado este mecanismo de las instituciones y los ciudadanos en la adopción de decisiones, la aplicación y vigilancia de estrategias, políticas y programas. Todo esto acompañado de procesos de descentralización que han permitido que los gobiernos locales promuevan la participación de la sociedad civil en la solución de sus necesidades, ya sea a nivel de funcionamiento (servicios) y de producción (vivienda e infraestructura) de la ciudad.<sup>373</sup>

En nuestro caso, hace más de 15 años que en el Ecuador surgieron prácticas de participación ciudadana en algunos gobiernos locales fundamentalmente producto de una crisis de la democracia representativa que carecía de espacios de participación de la gente. Como dice, Saya Saulière éstas prácticas se implementaron en municipios llamados “alternativos”, la mayoría ubicados en la sierra norte y centro, en el sur y en provincias amazónicas. Los resultados tanto en términos de desarrollo local, eficiencia del gobierno, reconstrucción de una cultura democrática, fortalecimiento del tejido social, han sido sistematizados y reconocidos provocando una segunda ola de expansión a un número más amplio de municipios.<sup>374</sup> Hoy podemos decir, que hablar de participación ciudadana es una práctica generalizada en el país y mucho tiene que ver el conjunto de normas vigentes

---

<sup>372</sup> SAULIÈRE, SAYA (2009): op. cit., pág. 21.

<sup>373</sup> BALBO, MARCELLO: “La Planificación y Gestión Urbana local” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), op. cit., pág. 123.

<sup>374</sup> SAULIÈRE, SAYA (2009): op. cit., pág. 15.

en esta materia que consideran a la participación como un elemento fundamental del desarrollo de los territorios.

En el caso de Cuenca, la experiencia de participación ciudadana data desde 1999 y se ha consolidado en el período 2009 - 2014 en el que Constitucional y legalmente se obliga a implementar un sistema que deberá regularse y contar con una estructura y denominación propia en el que se integrarán actores locales, autoridades, representantes de la sociedad civil o ciudadanía, representantes del régimen dependiente que participen en la gestión municipal, entre otros. Este sistema, se constituirá para deliberar sobre las prioridades de desarrollo, así como para conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en la definición de propuestas de inversión pública; participar en la definición de políticas públicas; generar condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial; fortalecer la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones; e impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.<sup>375</sup>

Como se menciona en el informe de la Fundación Intercooperation América Latina, al referirse a uno de los instrumentos más antiguos que definen la participación ciudadana en Cuenca, el presupuesto participativo es una acción de ejecución presupuestaria, es decir de gasto orientada a que los ciudadanos y ciudadanas de manera organizada intervengan en las decisiones del Gobierno Municipal.<sup>376</sup> Se trata, por lo tanto, de un mecanismo para democratizar la acción presupuestaria de cada año, pero sobre todo de permitir que la gente discuta, a través de mesas temáticas y defina sus prioridades respecto de obras que satisfagan sus principales necesidades. Si bien el presupuesto participativo se enfocó al sector rural, no es menos cierto que a través de las denominadas Alcaldías Itinerantes, se realizó un trabajo similar en el sector urbano, con la coordinación de una Dirección de Descentralización y Participación Ciudadana que se creó para el efecto y sobre la cual reflexionaremos más adelante.

---

<sup>375</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): op. cit., pág. 12.

<sup>376</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

Ahora bien, es importante conocer las fases de ejecución del presupuesto participativo en Cuenca que incluye: identificación y análisis presupuestario dentro del presupuesto público municipal; asignación de recursos a las parroquias rurales bajo algunos criterios como: población, índice de desarrollo humano, equidad y gestión administrativa; organización del proceso de participación para planificar e identificar prioridades que se expresan en un Plan Operativo Anual; suscripción de un convenio con el Municipio; ejecución de las obras priorizadas cumpliendo con todas las normas de control; entrega y recepción de proyectos y obras; e instalación de una Asamblea parroquial de rendición de cuentas. Todo esto con el soporte técnico operativo de la Dirección de Descentralización de la Municipalidad a las Juntas Parroquiales, que en mayor o menor medida cuentan con alguna fortaleza institucional.

Por lo tanto, la participación ciudadana es crucial en el proceso de planificación y de elaboración del modelo de gestión en Cuenca, ésta permitió en el año 2012-2013, que la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sea un espacio de construcción social en el que participaron miles de ciudadanos que solo fue posible gracias a una decisión política y a un marco normativo que establecía el camino a seguir en este ámbito.

En consecuencia, cuando hablamos de participación ciudadana, hablamos de la potencialización de ésta en las decisiones, en la orientación de hacia donde se pretender ir o llegar y de la definición objetivos estratégicos; así como en la realización de procesos desde la base, desde los barrios y parroquias; y de la generación de debates en los que la pluralidad y diálogo se impongan. Cuando hablamos de participación ciudadana, no se circunscribe a la elaboración del Plan o a la conformación del Consejo de Planificación Cantonal, nos referimos también a mecanismos como los planteados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 72 que incluye: audiencias públicas, cabildos populares, uso de la silla vacía, veedurías, consejos consultivos, observatorios y asambleas.

En este punto, vale decir que tradicionalmente la impresión que han dado las instituciones del Estado es que no son transparentes y por lo tanto impenetrables, lo que para Agustí Cerrillo i Martínez supone una amenaza a la eficacia y la legitimación democrática del sector público. Por lo tanto, debe impulsarse una serie de mecanismos

que hagan frente a esa situación y motiven la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo que en definitiva, constituye rendir cuentas.<sup>377</sup> En la actualidad, la rendición de cuentas se expresa, a través de diferentes mecanismos flexibles y horizontales que permiten supervisar al poder y a sus actuaciones y que redundan en transparencia.

Como dice Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, la transparencia está vinculada a la rendición de cuentas, hasta el punto que podría considerarse parte ineludible de esta. La transparencia es el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político accesible a todos los actores, que permitirá evaluar a las instituciones<sup>378</sup> y añadido a los cargos directivos, actores políticos y funcionarios públicos en general. En consecuencia, mientras más transparencia exista en una institución más democracia y eficiencia habrá en el sector público. Y de acuerdo a los mismos autores, la rendición de cuentas es el proceso a través del cual los gobernantes, representantes y servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes.<sup>379</sup> En definitiva, tanto la transparencia como la rendición de cuentas son conceptos que deben tratarse en conjunto y su grado de dependencia el uno del otro es muy alto.

Asimismo, otro elemento fundamental a considerar en todo Plan Participativo, es el *seguimiento y evaluación*, herramienta imprescindible que permite establecer la eficiencia de un Plan. Este seguimiento, en el caso de Cuenca, lo hace la Secretaría de Planeamiento que utiliza herramientas informáticas que le permite observar mensualmente los avances en la gestión, no solo del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, sino de toda la Corporación municipal. Este ejercicio está destinado a identificar permanentemente la calidad de la gestión y por supuesto de sus planes, programas y proyectos permitiendo introducir ajustes o cambios que puedan ser oportunos para garantizar los resultados esperados en el marco de la planificación.

---

<sup>377</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ: “La Gobernanza Hoy: Introducción” en *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ (Coord.), Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, Madrid, 2005, pág. 21.

<sup>378</sup> VILLORIA MENDIETA, MANUEL e IZQUIERDO SÁNCHEZ, AGUSTÍN (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno*, Tecnos Editorial, Madrid, pág. 349.

<sup>379</sup> *Ibíd*em: pág. 350.

Para la Fundación Intercooperation, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación permiten analizar el avance y proponer las acciones a tomar, de manera que permitan lograr los objetivos estratégicos; identificar los éxitos o fracasos reales o potenciales lo antes posible y hacer los ajustes oportunos al proceso de ejecución.

En consecuencia, el seguimiento es una acción continua que usa un registro sistemático de información sobre temas específicos con el fin de proporcionar indicadores sobre el avance y logro de objetivos. Luego, el monitoreo toma como insumo los reportes de seguimiento, los cuales analiza para el establecimiento de recomendaciones e implementaciones como parte de la retroalimentación a la gestión operativa de la intervención. Y la evaluación tiene como referencia lo reportado en el seguimiento y monitoreo, y es a partir de esto que analiza y emite juicios de valor respecto de los logros esperados o programados.

Es importante aclarar que para un funcionamiento adecuado del seguimiento y monitoreo se requiere contar con un Plan de Acción Territorial o un Plan Operativo Anual que articule los planes, programas y proyectos de la institucionalidad municipal, de tal manera que se pueda hacer el acompañamiento y seguimiento de la ejecución de actividades en tres niveles: la organización del proceso con sus respectivas herramientas; la toma de información “en sitio”; y, la organización, registro, sistematización y reporte de la información obtenida en torno a la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos.

En definitiva, el sistema de seguimiento y monitoreo se define como el conjunto de procesos, herramientas e indicadores que permiten verificar los avances de la ejecución de los programas y proyectos con la finalidad de supervisar que la ejecución sea coherente y consistente con la planificación y las metas previstas.

En el caso de Cuenca, se cuenta como norma general con un Plan Operativo acorde con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio que usa dos grupos de indicadores para permitir un mejor seguimiento y evaluación: primero, indicadores de evaluación del resultado para el monitoreo de los avances del Plan que están en relación con los objetivos específicos; y el segundo grupo, son los indicadores de gestión provisionales de arranque del Modelo de Gestión.

Sin embargo, contar con un plan no basta, es necesario provocar o acelerar el cambio cultural de todos los actores que participan del plan y de la ciudadanía en general, esto se lo consigue a un mediano y largo plazo, y representa una visión global, participación ciudadana, respeto a la deliberación, transparencia, pro-actividad, colaboración con beneficio mutuo, negociación y trabajo en red, dice Centelles y Portella.<sup>380</sup> Elementos que tienen que ver con la Nueva Gestión Pública y sobre todo la nueva Gobernanza del sector público, que analizamos en el capítulo anterior.

#### **4.3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA EN CUENCA**

En el 2013, luego de aprobación a finales del 2012 del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca con proyección al 2030 se encargó a la Fundación Intercooperation América Latina IC-AL el diseño de un Modelo de Gestión Participativa que permita concretar el Plan, facilitando el logro de los objetivos y resultados previstos en este documento a mediano y largo plazo. Este documento, complementa al diagnóstico y al plan desarrollado, y se constituye en un hito en esta materia.

Este modelo considera los principales aspectos de carácter estratégico y de implementación, así como las principales respuestas a los desafíos que tiene la ciudad para proveer de bienes públicos y satisfacer las necesidades ciudadanas. Por lo tanto, como ya lo dijimos con anterioridad citando a la Fundación Intercooperation, es el Estado el que debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para gozar de tal ciudadanía que se complementa con la construcción y movilización de recursos territoriales orientados a la sustentabilidad.<sup>381</sup>

Ahora bien, los modelos de gestión, deben garantizar la eficiencia, eficacia y el impacto positivo en la ejecución del Plan, de manera que genere equidad y bienestar en

---

<sup>380</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 131.

<sup>381</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030*, Agosto, pág. 5

la población dando respuestas a las principales necesidades y desafíos. Por lo tanto, es importante diseñar una estrategia que permita conseguir los objetivos planteados.

Por lo tanto, contar con un modelo de gestión en Cuenca, ha sido un avance cualitativo respecto de la planificación considerada bajo términos tradicionales. Se da un salto, de la planificación que distingue y desarrolla por separado, la estratégica<sup>382</sup> en términos macro y territorial, para luego hacer una planificación integral, esto es desarrollo estratégico y ordenamiento territorial, incluyendo además un modelo de gestión participativo que garantice la concreción y el desarrollo del Cantón y el bienestar de la población.

#### **4.3.1. Líneas generales, definición y escenarios del Modelo de Gestión**

Para comprender el Modelo de Gestión de Cuenca es necesario describir algunos conceptos claves, sobre los que hemos profundizado y profundizaremos en esta tesis, no solo desde el punto de vista teórico sino desde la utilización práctica en todos los instrumentos de planificación y gestión del Cantón, de manera que todos los actores y partícipes del desarrollo de la ciudad coincidan fundamentalmente en orientación.

Entre los principales tenemos: El *Modelo de Desarrollo*, entendido éste desde la dimensión humana y no solamente desde la perspectiva económica, representa en términos sencillos mejora en la calidad de vida de las personas satisfaciendo sus necesidades de educación, de salud, alimentación, empleo, cultura y ocio; *políticas Públicas*, que no son más que, aquellas iniciativas o acciones del sujeto político frente a aquellas situaciones que se deben resolver a favor de una sociedad; y *otros conceptos* sobre los que hemos profundizado a lo largo del capítulo como la *planificación* y

---

<sup>382</sup> La planificación estratégica en el sector público cobra especial relevancia en la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI. Esta visión que ha sido hoy superada por una concepción más integral, se centraba en una definición de prioridades y de direcciones de cambio de cara al futuro. Para Manuel Villoria, la planificación estratégica es compatible con la estrategia incremental y se fundamenta en construir un consenso político con los agentes críticos; también es compatible con la gestión de la calidad y con la gestión por objetivos. VILLORIA, MANUEL (1996): *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 265.



*participación ciudadana*, que se complementan con lo que conocemos como *democracia directa*; *poder ciudadano*; y *control social*<sup>383</sup>.

De igual manera, debemos destacar que este modelo de gestión se enmarca en una abundante legislación y normativa vigente en el Ecuador, que parte desde la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública del 2003, que promueve un enfoque común acerca de la calidad y excelencia en la gestión pública, a través de la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de la gestión siempre en consideración al contexto territorial, político, económico y social de cada circunscripción.

A esto debemos añadir, lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 279; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 64; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el 54 y 64; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en los artículos 12 y 28; y la normativa vigente en el Cantón Cuenca como la Ordenanza de Aprobación del Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y la Reforma a la Ordenanza que regula el Procedimiento de la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal que establecen en su conjunto el fundamento jurídico de una nueva forma de gestionar lo público y sus instituciones. (Más detalle en Anexo 1, capítulo IV, documento elaborado por Intercooperation América Latina para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca)

Es así que, corresponde describir las líneas generales que nos permitan, en primer lugar, definir lo que constituye un modelo de gestión; y luego su implementación propiamente dicha. Estas líneas son:

---

<sup>383</sup> En los procesos de participación de la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca, los actores sociales que participaron definieron algunos principios a tener en cuenta: ética ciudadana, que representa la conciencia personal y colectiva de los deberes y los derechos de los ciudadanos; la participación; la transparencia; la igualdad de oportunidades que erradiquen cualquier forma de discriminación; la tolerancia; la eficiencia y eficacia; la equidad; la cogestión y corresponsabilidad; y la solidaridad. GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): op. cit., pág. 16.

1. El fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión, que va más allá de coparticipar en las decisiones, la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones o los mecanismos de rendición de cuentas; implica el involucramiento ciudadano en las acciones y procesos que atañen al territorio en su conjunto y a las dinámicas e interrelaciones con el gobierno y la administración. Debemos comprender que la participación ciudadana, no es estática o única, es dinámica y se expresa de múltiples maneras y mucho más en el mundo por un amplio desarrollo tecnológico y de las comunicaciones;
2. La planificación como sistema de participación comunitaria y gestión local orientada a resolver las demandas ciudadanas, a través de planes, programas y proyectos consensuados y ampliamente debatidos en diferentes espacios de la dinámica local. La planificación participativa es fundamental en un modelo de gestión expresa inclusión de todos los actores, por lo tanto legitimidad en las acciones desarrolladas desde lo público. Hoy, el ciudadano exige participación, exige ser tomado en cuenta, exige ser escuchado;
3. El territorio debe ser considerado como una unidad, es decir, todos los planes, programas y proyectos se implementarán desde esa perspectiva buscando optimizar y mejorar permanentemente. Por lo tanto, en términos de la planificación y de los modelos de gestión se debe considerar al territorio como una unidad y en el caso concreto de Cuenca, desde la diferente realidad de las parroquias urbanas y desde lo urbano y rural. Nuestro territorio producto de un vertiginoso crecimiento se ha conurbado, lo que hace imprescindible una mirada integral desde lo territorial;
4. La articulación intra e interinstitucional en la gestión, que empiece desde el reconocimiento, la identificación, la coordinación y la implementación de mecanismos concertados de actuación definidos en torno a los objetivos del Plan. Así se comprendió con claridad y es por eso que se replanteó en el 2010 íntegramente la estructura de la Corporación Municipal y se reformó el orgánico funcional, adaptándolo a la nueva realidad de la ciudad mejorando significativamente los mecanismos de coordinación; y,

5. El fortalecimiento de la participación ciudadana en la implementación, seguimiento y evaluación, a través de procesos y acciones de consulta, información y toma de decisiones con las organizaciones, entidades, actores ciudadanos y sociales.<sup>384</sup> En consecuencia, la participación exige permanencia, no es un solo acto o acción aislada, es un proceso que debe sostenerse en el tiempo y en todos los espacios, solo así será eficaz e incluyente.

**Cuadro 14. Líneas Generales del Modelo de Gestión del PDOT de Cuenca**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Modelo de Gestión Participativa.

Por lo tanto, cabe definir este modelo de Gestión Participativa de Cuenca, siguiendo lo planteado por el estudio de la Fundación Intercooperation, como un instrumento de la gestión institucional que define e integra los escenarios, principios, procesos y funciones en sus respectivos niveles involucrados en la ejecución, monitoreo,

<sup>384</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030*, op. cit., pág. 17.

seguimiento y evaluación del Plan. Para tal efecto se parte del reconocimiento de la integralidad del Plan como una apuesta cantonal, urbana y rural, integrando a través de mecanismos de participación a todos los actores existentes de un territorio y estableciendo un marco estratégico y operacional para la articulación de las entidades e instancias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.<sup>385</sup>

Este modelo reconoce y articula a los sistemas y procesos existentes en el territorio, tanto desde la gestión municipal, cuanto desde las ejecutorias de las unidades territoriales, así como desde las entidades del régimen dependiente, organizaciones sociales y comunitarias. Este modelo requiere del fortalecimiento institucional para dar cumplimiento con las responsabilidades y roles que asumen con las nuevas competencias asignadas por la Constitución como es el caso de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial.

Ahora bien, todo modelo de gestión debe incluir escenarios y es así que en el caso de Cuenca, se incluyó éstos entendiendo que son espacios dinámicos en los que se evidencian procesos políticos, territoriales, institucionales y organizativos en función por supuesto de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, así lo recoge el documento del Modelo que hemos seguido en este capítulo.<sup>386</sup>

En el escenario de lo *estratégico* se ubica aquellos procesos de elaboración concertada, de articulación territorial, de implementación y evaluación participativa para la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial orientados a los objetivos planteados en el Plan. Aquí se plantea, la construcción, proyección y realización de articulaciones estratégicas con otras instancias y niveles de gobierno, organismos de cooperación, de la sociedad civil, entre otros. En la actualidad, no se puede prescindir de los actores de una ciudad o excluirlos, se requiere estrategias bien diseñadas que incluyan a todos y que participen efectivamente. En nuestro caso, ha existido históricamente una adecuada articulación de los diferentes actores públicos y privados de la ciudad, lo que ha facilitado asumir estrategias conjuntas de desarrollo.

---

<sup>385</sup> Ibídem: pág. 19.

<sup>386</sup> Ibídem: pág. 20.

En el escenario de los *institucional* se ubican los procesos y acciones de instancias técnicas relacionadas con la programación, formulación e instrumentalización de directrices y lineamientos técnico-metodológicos para la planificación operativa, ejecución, seguimiento y monitoreo y evaluación de las metas y resultados de los programas y proyectos del Plan que son ejecutados por las instancias de la Corporación Municipal, de los Gobiernos Autónomos Parroquiales, entidades desconcentradas u organizaciones privadas, entre otras. Aquí vemos una articulación horizontal entre distintos niveles de gobierno. Debemos añadir que, la necesidad de una nueva estructura orgánica que responda a los retos presentes y futuros de la ciudad fue producto de una reflexión inicial sobre la necesidad de un fortalecimiento institucional que responda a esa nueva visión de ciudad y de gestión, asunto sobre lo que profundizaremos más adelante.

En el escenario de lo *ciudadano*, asumido como fundamental para el Modelo de gestión en el que se crean y reproducen los procesos de participación corresponsable en la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos del Plan asumidos como actuaciones que garantizan derechos, respuestas a las demandas de los ciudadanos y sus organizaciones o mecanismos de mejoramiento de la calidad de vida en lo ambiental, económico, político, cultural, diversidad, ubicación espacial, entre otros elementos.

En el escenario de lo *político democrático* se identifica y reconoce como espacio de decisión, control y rendición de cuentas que como hemos dicho reiteradamente cuenta con un amplio y extenso marco jurídico en el Ecuador y en el caso concreto de Cuenca. Hablamos principalmente de las instancias y organismos de representación elegidos democráticamente o designados de acuerdo a procedimientos colectivos o comunitarios para cumplir con responsabilidades de representación, coordinación y decisión, tales como autoridades electas a nivel parroquial y cantonal, miembros de organismos de planificación, participación, consejos, instancias de veeduría ciudadana, entre otros. Todo esto, en función de: reconocer la diversidad del territorio y la necesaria integralidad en las actuaciones; validación social de las propuestas técnicas en función de las demandas ciudadanas; articulación de lo institucional a lo territorial y viceversa en el marco de una gestión concertada; y acercamiento de los ciudadanos a las decisiones ampliando los espacios de concertación.

Por lo tanto, como dice la Fundación Intercooperación América Latina, la nueva gestión de lo público debe apuntar a una gestión integral, participativa y eficiente que promueva el desarrollo económico y el diálogo político, en coordinación con los actores locales. Esta nueva gestión debe basarse en la planificación y la participación que permita construir gobiernos de cercanía generando una cultura de la colaboración, corresponsabilidad y cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía; crear condiciones de desarrollo humano sostenible, articulando, lo económico, lo social, ambiental, institucional y cultural; promover la iniciativa individual y colectiva; fortalecer la identidad cultural y territorial; generar un alto grado de satisfacción de la ciudadanía frente a la gestión; distribuir equitativamente las oportunidades de acceso a los recursos, al conocimiento y a la información; promover la transformación de las economías locales; y, construir un clima social para la participación y la inclusión social.<sup>387</sup>

#### **4.3.2. Estructura del Modelo de Gestión: Subsistemas, niveles, procesos e instancias**

En este modelo, la ciudad de Cuenca genera por primera vez, una estructura que hace referencia a la organización desde el punto de vista orgánico, funcional y operativo de los sistemas, subsistemas, instancias y procesos que definen, interrelacionan y orientan el accionar de las diferentes instancias involucradas en el desarrollo del Plan. Esta estructura identifica y ubica los elementos de sustento que los denomina pilares, los niveles de la gestión, la forma de organización o instancias, las interrelaciones y articulaciones posibles, las competencias y funciones, y se recomiendan algunas acciones estratégicas, bajo la forma de una hoja de ruta provisoria que articule el accionar de las instancias, a la vez que se plantean, de manera general algunos indicadores “clave” para la implementación y desarrollo del subsistema de seguimiento y monitoreo de la gestión participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de Cuenca.<sup>388</sup>

En definitiva, el modelo de gestión participativa del Plan pretende integrar y articular: a. Los subsistemas de gestión territorial que se constituyen en sus pilares de

---

<sup>387</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Análisis de la situación actual del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca*, op. cit., pág. 7.

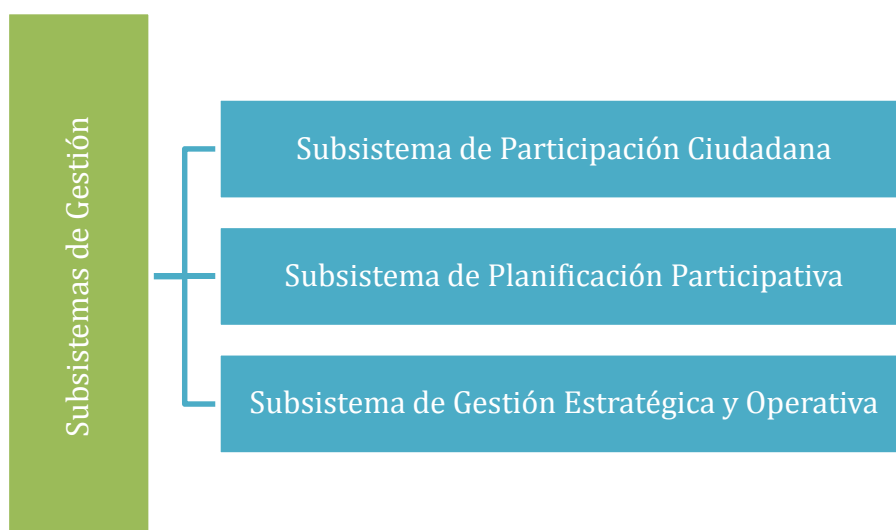
<sup>388</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030*, op. cit., pág. 23.

sustento; b. Los niveles de la gestión de las diferentes instancias; c. Las instancias institucionales y sociales corresponsables; y, d. Las funciones de las instancias que desarrollan procesos “claves” para la actualización, implementación, seguimiento y monitoreo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

#### **4.3.2.1. Los subsistemas de gestión**

Los subsistemas de participación ciudadana, de planificación territorial y de gestión participativa institucional son los pilares de sustento del modelo de gestión que se planteó para Cuenca y en estos se fundamenta la acción de toda la institucionalidad municipal y de los actores que son parte del desarrollo del Cantón.

**Cuadro 15. Subsistemas de gestión**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Modelo de Gestión participativa de Cuenca.

El subsistema de *participación ciudadana* fue asumido con plenitud desde el año 2010 con la creación de una Secretaría de Gobierno y Administración y de la Dirección de Descentralización y Participación Ciudadana que son las instancias que gestionan y definen todos aquellos procesos de información, promoción, consulta, deliberación y toma de decisiones referentes a las estrategias, programas y proyectos y procesos de ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos del Plan de Cuenca, definiendo el enfoque de corresponsabilidad en la gestión participativa. Es en

este subsistema, que integran todos los actores sociales y ciudadanos, existentes en el territorio: autoridades electas, representantes ciudadanos, de la sociedad civil y representantes del régimen dependiente.

El subsistema se basa en una gestión participativa compartida, en una verdadera democracia y en una visión común de desarrollo en la perspectiva del Buen Vivir.

Asimismo, resulta vital para el subsistema identificar las instancias, los actores, organizaciones sociales de base, barriales, comunitarias y parroquiales que conformarán instancias superiores como los Consejos Ciudadanos Parroquiales Rurales y Consejos Ciudadanos Urbanos, las mesas temáticas en los ámbitos ambiental, social, cultural, económico y las mesas ciudadanas u otras formas de organización que se integrarán para informarse, deliberar, proponer y tomar decisiones en torno a elementos de política pública, a las problemáticas territoriales y proyectos de alcance parroquial o cantonal, así como de las acciones tendientes a mecanismos de gestión corresponsable y procesos de veeduría ciudadana y control social. Una vez elegidos estos representantes, se compone el Consejo Participación Cantonal que es la máxima instancia de representación ciudadana existente en el territorio y que ejerce funciones de coordinación y ejecución consensuada con otras instancias territoriales.

Como podemos ver, el subsistema de participación ciudadana es central en el modelo de gestión, éste permite consolidar una nueva arquitectura social, participativa deliberante e incluyente, que se constituye en el motor del desarrollo del Cantón, obligando a la Corporación Municipal a desarrollar procesos, mecanismos y espacios de participación que recojan las demandas ciudadanas, construyan y ejecuten respuestas y sobre todo legitimen la actuación de los representantes de la ciudadanía, así lo plantea la Fundación Intercooperation, en el modelo de gestión.<sup>389</sup>

En segundo lugar, tenemos el subsistema cantonal de *planificación participativa*, que se formula en dos momentos o procesos: En primer lugar, en la gestión misma del Plan, en la que participan individual y colectivamente los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así

---

<sup>389</sup> Ibídem: pág. 25.



como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público; y en segundo lugar, en la articulación territorial, sectorial y temática; con los diferentes niveles de gobierno en el territorio, con las entidades de régimen dependiente, reguladoras, prestadoras de servicios y con otras instancias institucionales asesoras en la gestión, institutos, universidades, centros de apoyo públicos y privados; así como con los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos previstos en la ley.<sup>390</sup> Por lo tanto, se abandona aquella perspectiva de la planificación desde el escritorio o gabinete para abordar una planificación y gestión con una intensa participación de la sociedad.

Y en tercer lugar, tenemos el subsistema de *gestión estratégica y operativa* del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio que se estructura sobre la base de la conformación de un organismo técnico asesor, de carácter multisectorial e interinstitucional, que promueve e impulsa los procesos de actualización, implementación, seguimiento y evaluación del Plan.

Es esta instancia que tiene como misión promover, coordinar y facilitar la implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación concertadas del Plan, a través de la operación de los subsistemas de participación y planificación, de los instrumentos gestión descentralizada y desconcentrada y de la institucionalización de una cultura de planificación participativa, equitativa, incluyente y efectiva al interior de las instancias técnicas de la corporación municipal y de los organismos y entidades del régimen dependiente.

Esta instancia o como se lo denomina en varias oportunidades, el ente gestor se conformará por acto normativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, siendo propuesto en su estructura y funcionamiento por el Consejo Cantonal de Planificación y asumiendo por delegación el liderazgo y la coordinación de los procesos técnicos, metodológicos y operativos tendientes a la implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esta instancia es coordinada por la Secretaría de Planeamiento que facilita, promueve y difunde tanto al interior del Gobierno Autónomo

---

<sup>390</sup> Ibídem: pág. 27.

Descentralizado como en representación de éste a las distintas entidades del Régimen Dependiente e instituciones y organizaciones de la sociedad civil, tales como universidades, gremios y organizaciones no gubernamentales el contenido del Plan y el modelo de gestión a implementarse.<sup>391</sup> En consecuencia, era imperativo acompañar esta nueva concepción con una nueva organización que asuma eficientemente los nuevos retos y comparta responsabilidades que en este caso, no recaen sobre una sola instancia o dependencia municipal como la Secretaría de Planificación sino que comparte la tarea con la Secretaría de Gobierno y Administración.

#### ***4.3.2.2. Los niveles y procesos claves de gestión***

Ahora bien, el modelo de gestión incluye ciertos niveles que permiten ubicar y relacionar las funciones de las distintas instancias de la Corporación Municipal responsables de ejecutar directa o complementariamente el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Aquí se aplica, preceptos legales de “coordinación y corresponsabilidad”, de manera que se logre un trabajo articulado y complementario para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias y ejercicio de atribuciones, asunto sobre el que profundizaremos más adelante.

En este marco, la gestión se desarrolla en cuatro niveles:

Un nivel decisor, integrado por instancias, mecanismos y procesos de regulación, decisión y control, tanto a nivel institucional como organizativo; consejos locales, asambleas comunitarias y barriales, entre otros, que cumplen funciones de decisión, regulación y control y a los cuales se someten las propuestas, procesos y normativas desarrolladas en otros niveles;

Un nivel asesor, que comprende instancias, mecanismos y procesos de consulta, asesoría y orientación especializada;

Un nivel coordinador, liderado por el ente gestor que articula, coordina, orienta y recopila información, así como, desarrolla propuesta, acciones y procesos; y,

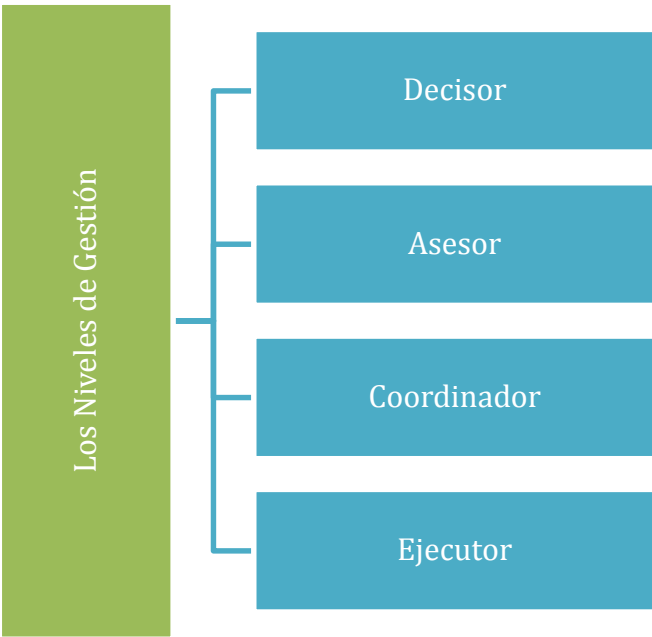
Un nivel ejecutor, que son instancias operativas de planificación, ejecución y

---

<sup>391</sup> Ibídem: pág. 27.

reporte de los programas y proyectos, cuya función es la prestación de servicios tanto en las entidades de régimen dependiente, cuanto en las dependencias de la Corporación Municipal, relacionadas de manera corresponsable con las instancias barriales y comunitarias de participación ciudadana.<sup>392</sup>

**Cuadro 16. Los niveles de Gestión en Cuenca**



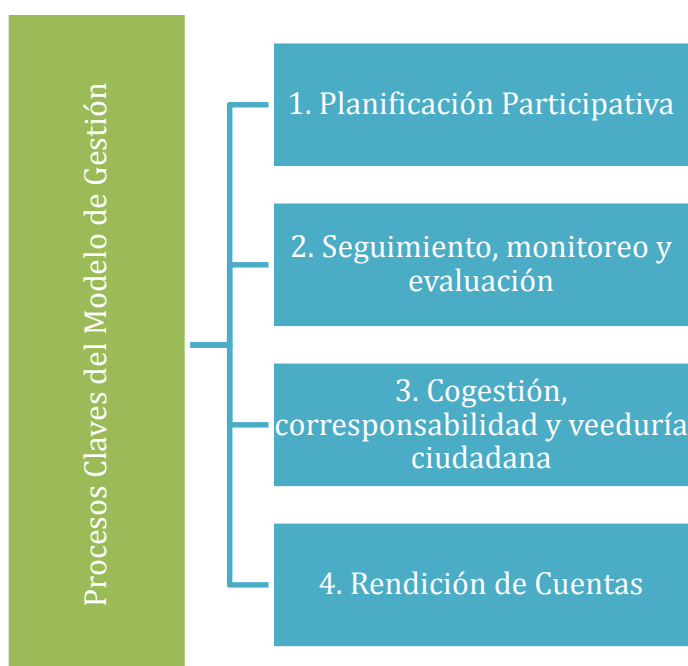
FUENTE: Elaboración propia a partir del Modelo de Gestión Participativa.

Como podemos apreciar, el modelo de gestión plantea claramente una diferencia de roles y niveles de las distintas instancias de la Corporación Municipal permitiendo organizar y sobre todo enfocarse en las atribuciones que a cada una le corresponde en función de los objetivos cantonales de desarrollo, otro avance significativo en el desarrollo de la ciudad.

En este punto, vale la pena identificar, lo que se considera procesos claves del Modelo de Gestión; es decir, condiciones básicas o fundamentales sin las cuales, no podemos hablar de una nueva forma de gestionar la institución municipal y la ciudad en general.

<sup>392</sup> Ibídem, pág. 29.

**Cuadro 17. Procesos claves del modelo de gestión de Cuenca**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Modelo de Gestión Participativa.

En primer lugar, tenemos la *planificación participativa*, entendida ésta como un proceso permanente de validación social en las unidades territoriales de los programas y proyectos, a través de lo que se conoce como acciones de socialización, concertación y deliberación que fortalezca las capacidades de los actores sociales, dice la Fundación Intercooperation América Latina. Es decir, la planificación participativa no es más que las acciones consensuadas entre los distintos actores, desde la identificación de las necesidades y demandas de la población, así como la organización, priorización y programación de acciones y la determinación de costos y recursos requeridos, tanto como la definición de acuerdos, procedimientos y herramientas para su ejecución. En nuestra experiencia, el mecanismo de presupuestos participativos muestra los avances significativos en esta materia.

En segundo lugar, *el seguimiento, monitoreo y evaluación* de los planes, programas y proyectos constituye un proceso clave que permite gestionar y revisar de manera periódica los avances en la ejecución de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Esta herramienta permite optimizar procesos, resultados e impactos, así como, corregir o modificar aquellas acciones que no dan el resultado esperado.

En tercer lugar, resulta vital el proceso de *cogestión, corresponsabilidad y veeduría ciudadana* que es el compromiso legal y ético asumido por el Estado, las instituciones de la sociedad civil y los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de lo público. Las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública desde la planeación, el presupuesto y ejecución. Así como, el control social podrán ser ejercidas por los ciudadanos, de forma individual o colectiva a todos los órganos y autoridades del Estado en los distintos niveles de gobierno. En este punto, encontramos también la figura de la rendición de cuentas que es una obligación que tienen todos aquellos funcionarios que ejercen cargo público de elección popular.

Y finalmente, la *rendición de cuentas* que constituye un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada. En definitiva, la rendición de cuentas es un derecho ciudadano individual o colectivo que podrá ser solicitado a instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social. La rendición de cuentas es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.<sup>393</sup>

#### **4.3.2.3. Las instancias del Modelo de Gestión**

En el Modelo de Gestión de Cuenca se definen además las diferentes instancias, en función de los distintos subsistemas.

Así, en el *subsistema de participación ciudadana* tenemos las siguientes instancias: La Asamblea Cantonal, el Consejo Cantonal de Planificación, los Comités Ciudadanos parroquiales, barriales y comunitarios integrados por autoridades electas,

---

<sup>393</sup> Ibídem: pág. 33.

representantes de la sociedad civil y ciudadanía, y representantes de las entidades del régimen dependiente. (Alcalde, Concejales, Subsecretarios, Directores, Técnicos asesores, representantes del Consejo de Participación Cantonal de las parroquias urbanas y rurales, y representantes de los Consejos locales de igualdad de derechos.)<sup>394</sup>

Cabe destacar, que la Asamblea Cantonal Ciudadana es la máxima instancia de participación y deliberación ciudadana, integrada bajo principios y enfoques de equidad de género, intergeneracional y territorial, pluralidad, interculturalidad, propiciando la inclusión de las organizaciones sociales, ciudadanas, territoriales y temáticas y grupos sociales en condición de vulnerabilidad social. De la misma forma, el funcionamiento de las Asambleas se regirá por los principios de democracia, equidad de género y equidad generacional, alternabilidad de dirigentes y rendición de cuentas. La Asamblea Cantonal Ciudadana propenderá a lograr la mayor representatividad de los actores sociales en las diferentes unidades territoriales, tomando en consideración la extensión territorial o la concentración poblacional, así como su relevancia en la configuración dentro de las redes y nodos territoriales establecidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.

La Asamblea Cantonal Ciudadana tiene las siguientes funciones: a. Promoción y fortalecimiento del Subsistema de Participación Ciudadana; b. Designación, acompañamiento y seguimiento de los Representantes a las diferentes instancias de participación cantonal; c. Conocimiento y validación social de los programas y proyectos cantonales; d. Seguimiento de los avances; e. Conocimiento y pronunciamiento sobre los informes de rendición de cuentas emitidos; f. Socialización y rendición cuentas a las diferentes instancias territoriales de participación ciudadana, acerca de los avances de los programas y proyectos del PDOT.

El Consejo de Participación Cantonal, instancia de representación ciudadana en el que se integran la representación ciudadana del Cantón Cuenca, agrupa a los integrantes de Consejo de Planificación de Parroquias Rurales, al Consejo de Parroquias Urbanas y al Consejo de Participación Sectorial y representantes de instituciones del régimen dependiente. Se sugiere que en acto normativo de naturalización, el Consejo de Participación Cantonal norme y regule su funcionamiento mediante un reglamento

---

<sup>394</sup> Ibídem: pág. 34.

integrándose. El Directorio del Consejo, lo ejercen ciudadanos y ciudadanas representantes de los Consejos de Planificación de Parroquias Rurales, del Consejo de Parroquias Urbanas y del Consejo de Participación Sectorial.

Los Consejos Parroquiales urbanos, lo conforman los presidentes o representantes de los Barrios de una parroquia urbana, ésta es una instancia de representación ciudadana de la Parroquia Urbana, cuenta con una directiva integrada por el presidente, vicepresidente, secretario y vocales electos en función de los ocho objetivos específicos del Plan de Cuenca. El Directorio del Consejo Parroquial Urbano será ejercido por ciudadanos y ciudadanas presidentes o representantes de los barrios, electos en la Asamblea Parroquial Ciudadana. El presidente del directorio será el máximo representante de la Parroquia Urbana. La reunión del Consejo Parroquial Urbano, se le denominará “Asamblea Parroquial Ciudadana”.

La Asamblea Parroquial Ciudadana, es la máxima instancia de participación democrática de la parroquia urbana, es el espacio de planificación y diálogo político entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal. Es la instancia en donde se plantean y analizan las demandas barriales, se buscan soluciones y se llegan a consensos o acuerdos.

En el subsistema de *planificación participativa* encontramos las siguientes instancias técnicas, institucionales, sociales y ciudadanas relacionadas con el diseño, validación, coordinación, seguimiento y evaluación técnica, metodológica y operativa de los programas y proyectos propuestos en el programa de actuaciones del Plan. En este operan los procesos de actualización, coordinación, articulación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos previstos en planes anuales o plurianuales.

Las instancias involucradas en el subsistema cantonal de planificación se adscriben al concepto previsto en la ley como Consejos Locales de Planificación, haciendo alusión a su organización a diferentes niveles de gestión en el territorio: a. La Asamblea Cantonal; b. El Consejo Cantonal de Planificación; c. La Asamblea Parroquial; d. Los Consejos de Planificación de las Parroquias Rurales; e. Los Consejos de Planificación de las Parroquias Urbanas; f. Los Comités Técnicos consultivos interinstitucionales; y g. Los Comités territoriales, creados en función de la identificación de nodos de desarrollo en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Se destaca, el Consejo Cantonal de Planificación que tiene las siguientes funciones: participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente; velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos; conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y, delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial. □

De igual manera, tenemos los Consejos de Planificación de las Parroquias Rurales, que está integrado por el Presidente de la Junta Parroquial, un representante de los vocales un representante de los demás vocales, un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial, tres representantes delegados por las instancias de participación. Esta es la instancia de representación social y de participación ciudadana al nivel parroquial.

En tanto, la Asamblea Parroquial Ciudadana, es la máxima instancia de participación democrática de la parroquia rural, es el espacio de planificación, diálogo político y concertación ciudadana, en donde se debaten problemáticas parroquiales integrales y se buscan soluciones, mediante el establecimiento de consensos en las prioridades de los programas y proyectos establecidos en el Plan cantonal y en los planes parroquiales que se priorizan en los procesos de Presupuesto Participativo.

La Asamblea Parroquial Ciudadana tiene las siguientes funciones: conocer la priorización de los planes y proyectos que se van a implementar; coordinar con el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial en la gestión del Plan de Desarrollo Cantonal y Parroquial; informar a las comunidades de base el porcentaje correspondiente del Plan Parroquial y priorizar obras y proyectos □de las comunidades; priorizar los programas y proyecto parroquiales del Plan; dar seguimiento a la ejecución de los proyectos acordados con la municipalidad; designar a los representantes o delegados a las instancias de participación que crea el Gobierno Parroquial; y designar a ocho



representantes a la instancia superior.

En el subsistema de *gestión estratégica y operativa* encontramos instancias técnicas de las entidades, organismos e instituciones públicas y privadas asentadas en el territorio cantonal que realizan investigaciones sociales, económicas, ambientales y políticas, ejecutan programas y proyectos, prestan servicios en el ámbito de la seguridad, salud, educación, ambiente, economía, entre otros. Comprende el conjunto de procesos y acciones relacionadas principalmente con la actualización, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Cuenca.

Las instancias involucradas en el subsistema de gestión estratégica y operativa son: a. El Ente Gestor; b. Los Comités Técnicos (interinstitucionales, intersectoriales, temáticos, etc.); c. Los Comités consultivos (académicos); d. Las “mesas temáticas” (territoriales, sectoriales, nodales); e. Comisiones Internas del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.

Es precisamente el Gobierno Autónomo Municipal de Cuenca el responsable de la planificación del Cantón, por lo que le corresponde crear e instrumentar los mecanismos pertinentes para la gestión estratégica y operativa del Plan. Es así que, se implementó un Comité Técnico Interinstitucional o ente Gestor que de impulso a los procesos de actualización, articulación, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Este Comité, lo integran un delegado de la Secretaría de Planeamiento, un delegado de la Secretaría Regional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), tres delegados/as técnicos/as de las Secretarías Técnicas de Desarrollo Humano, Gobernabilidad e Infraestructura de la Corporación Municipal, y, tres delegados técnicos de las entidades de régimen dependiente, de los Ministerios Coordinadores de Desarrollo Social, Sectores Estratégicos y Ambiente. En este estudio, se recomienda además que la Secretaría de Planeamiento a través de la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal asuma la responsabilidad de liderar la implementación y validación del Modelo de Gestión Participativa del Plan propuesto con un rol de facilitación, promoción y difusión del mismo, tanto al interior del Gobierno Autónomo como en la coordinación y búsqueda de articulaciones con las entidades del Régimen Dependiente e instituciones y organizaciones de la sociedad civil, tales como universidades, gremios, Organizaciones No Gubernamentales, entre otras.

En consecuencia, en nuestro caso el ente gestor del subsistema de gestión del Plan está liderado por la Secretaría de Planeamiento en representación del Gobierno Municipal y promoverá la identificación, acuerdos e inclusión formal progresiva de instancias departamentos de los otros actores antes mencionados en función de las competencias, capacidades, interés y compromiso para aportar a la gestión del Plan de Desarrollo. Así mismo, se recomienda que el ente gestor, disponga de un presupuesto para la ejecución de actividades de coordinación.

En términos generales, podemos identificar las siguientes funciones de las instancias del subsistema de gestión estratégica y operativa:

Las funciones del Ente Gestor del Plan, organismo técnico y asesor, de carácter multisectorial e interinstitucional, promotor e impulsor de los procesos de actualización, implementación, seguimiento y evaluación son las siguientes: a. Promover, coordinar y acompañarlos procesos de planificación participativa con las instancias, organismos e instituciones urbanas y rurales pertinentes; b. Definir lineamientos y normativas técnicas, metodológicas y operativas para la identificación, priorización, ejecución y evaluación coordinada de planes, programas y proyectos; c. Sistematizar y elaborar reportes técnico estadísticos acerca de los avances y logros previstos en el plan para la ejecución de los programas y proyectos priorizados; d. Propiciar la coordinación y articulación territorial, intersectorial, interdepartamental a escala local, regional y nacional con instancias internas, niveles de gobierno y entidades del régimen dependiente; e. Implementar estrategias de difusión y retroalimentación ciudadana, esto es la cogestión de los procesos, acciones, avances y logros del Plan; f. Diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de programas y proyectos; g. Elaborar reportes e informes periódicos, parciales y especiales de los avances en los objetivos y metas, tendiente a la actualización, revisión y ajuste del Plan; h. Promocionar y acompañar técnica y metodológicamente a los procesos de planificación participativa en las unidades territoriales, parroquias y barrios; i. Promover el fortalecimiento y mejora continua del Subsistema Cantonal de Planificación Participativa y apoyar al Subsistema Cantonal de Participación Ciudadana; y j. Elaborar información estadística de soporte para la elaboración del informe de rendición de cuentas de las autoridades.

Como podemos apreciar, en el Modelo de Gestión propuesto, el Ente Gestor juega rol fundamental y se convierte en el motor del desarrollo del Plan y en la instancia

operativa que acompaña, profundiza, corrige y evalúa permanentemente la política pública del Cantón en los diferentes ámbitos.

Asimismo, los Comités Técnicos interinstitucionales, intersectoriales y temáticos son los espacios de información, coordinación, articulación y alineamiento de propuestas técnicas, metodológicas y operativas de las instancias coordinadoras y ejecutoras del Plan y de las entidades del Régimen Dependiente. Producen permanentemente investigaciones territoriales, lineamientos técnicos, directrices metodológicas, propuestas operativas, reportes e informes técnicos, relacionados con la implementación del Plan. El Ente Gestor deberá definir los mecanismos operativos, el proceso metodológico y los resultados del trabajo de esta instancia.

Y finalmente, las funciones de los Comités Consultivos académicos de consulta en torno a asuntos públicos de relevancia para el territorio; de las mesas temáticas sectoriales que consultan, validan y retroalimentan las acciones y resultados con las instancias y organizaciones de la sociedad civil y ciudadana; y de las Comisiones Internas del Gobierno Autónomo de Cuenca que impulsan la consolidación y funcionamiento permanente de la estructura y procesos de gestión del Plan serán definidas por el Ente Gestor, más allá de las funciones propias establecidas en su institucionalidad y en el Plan.<sup>395</sup>

En definitiva, la intencionalidad de establecer un Modelo de Gestión participativa es fortalecer la racionalidad técnica, metodológica y operativa de los programas y proyectos estratégicos ejecutados por las direcciones y empresas municipales, en base a la construcción concertada de propuestas de gestión que unifiquen los enfoques, criterios técnicos y procesos metodológicos, otorgando coherencia y efectividad a las intervenciones y optimizando los procesos de planificación, seguimiento y evaluación.

#### **4.4. LA NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE CUENCA**

Para Ricardo Rivero, la tendencia respecto de las estructuras orgánicas en los Estados ha sido la multiplicación, y particularmente en España se ha expresado en la

---

<sup>395</sup> Ibídem: págs. 42, 43 y 44.

creación de personas de jurídicas de derecho privado como las sociedades mercantiles y fundaciones, produciéndose excesos amparados en una insuficiente regulación de la potestad organizativa.<sup>396</sup> En nuestro caso, vemos una situación similar en la primera década del siglo XXI con la creación de empresas públicas fundamentalmente en los municipios grandes del país, que posterior a la Constitución del 2008 y de la vigencia de un conjunto de normas aprobadas por la Asamblea Nacional, regulan con mayor claridad las posibilidades jurídicas de creación de una institucionalidad pública fuerte con objetivos bien definidos, lo que ha impulsó la multiplicación de instituciones en el país.

Esta tendencia ha hecho que el Estado y en particular los Municipios replanteen sus estructuras, no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también desde lo cualitativo, analizando las necesidades de la sociedad actual o de un determinado territorio, el rendimiento de las unidades o entidades que integran la organización y los objetivos estratégicos sobre los cuales se desarrollarán un conjunto de actividades al corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, desde agosto del 2009, Cuenca emprendió en un análisis pormenorizado de sus competencias, responsabilidades y obligaciones, y evaluó su institucionalidad que en muchos casos duplicaba funciones o competían unas instancias con otras, lo que obligó a diseñar, una nueva estructura acorde al nuevo contexto, realidad social y desarrollo tecnológico, que como dice Rivero, reclama aprovechar sinergias y altera los conceptos de tiempo y espacio<sup>397</sup>, de manera que le permita afrontar con éxito los retos de la ciudad del futuro, y es precisamente sobre ésta que reflexionaremos en las próximas líneas.

Consecuentemente, toda planificación y modelo de gestión innovador que se plantea una serie de cambios, implica la necesaria reflexión y análisis respecto de su estructura organizacional, de tal manera, que ésta se adecue a las necesidades institucionales y de una ciudad en general.

---

<sup>396</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO (2012): *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 35.

<sup>397</sup> *Ibíd*em: pág. 35.

Es por eso, que en Cuenca se emprendió en una serie de estudios que fortalezcan el nuevo modelo de gestión, siendo uno de los principales la del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Corporación Municipal de Cuenca en el año 2011.<sup>398</sup>

El Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos no solo es del Gobierno Autónomo Descentralizado sino de toda la Corporación Municipal que ordena y define con claridad su estructura orgánica, de manera que la institucionalidad cumpla eficientemente con las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley, adecuándose a las nuevas necesidades de una ciudad demandante como lo es Cuenca. Uno de los factores que más influyó es que la estructura anterior no contaba con una articulación, ni definición plena de funciones, que permita una adecuada planificación, construcción de políticas y coordinación, y menos la consecución de objetivos estratégicos producto de la planificación, del gobierno en ejercicio y de su plan propuesto en el 2009 que se fundamentaba en una visión definida y en cinco ejes de acción que los detallamos a continuación.

La visión planteada era “hacer de Cuenca una comunidad socialmente equitativa, eficiente, descentralizada, democrática y participativa de gente digna y solidaria, que se posicione competitivamente en el escenario nacional e internacional y recupere su identidad y heredad histórica cultural.”

Y los ejes de acción que se plantearon fueron:

Una Cuenca culta, humana y sustentable que promueva el ejercicio de los derechos humanos y el acceso universal a los servicios básicos, que reconozca la diversidad, el respeto y conservación de la naturaleza y un ambiente sano y sustentable y recupere el orgullo de ser y sentirse Cuencano.

---

<sup>398</sup> Además de los estudios que hemos utilizado a lo largo de este Capítulo, observamos una serie de documentos que clarifican y dan el sustento al Nuevo Modelo de Gestión de Cuenca reformando la estructura orgánica funcional y dotando de herramientas para el fortalecimiento y desarrollo del talento humano que se enfrenta a nuevos desafíos institucionales y de ciudad. Entre otros tenemos: el levantamiento de perfiles y establecimiento de competencia laboral; la evaluación de desempeño bajo la modalidad de 360°; el análisis de cargas para determinar el número de personal óptimo para cada cargo; el análisis y propuesta de reforma a la escala de cargos por niveles y remuneraciones; el Estatuto de Gestión Organizacional por procesos de la Corporación Municipal de Cuenca; organigrama estructural; la matriz de competencias institucionales; y, el manual de funciones por competencia.

Una Cuenca segura y ordenada; es decir una ciudad planificada que promueva un desarrollo territorial integral, equitativo y sostenible; que recupere el liderazgo regional y nacional y sea protagonista de la integración regional y la coordinación con los diferentes niveles de gobierno y el sector privado; que asegure una vida segura para cuencanos y cuencanas.

Una Cuenca emprendedora, competitiva y solidaria que incluya a los diferentes actores de la sociedad, que promueva la redistribución equitativa de la riqueza, y empleo digno en el marco de una cultura solidaria y emprendedora.

Una Cuenca de administración de cercanía y desconcentrada que imponga un gobierno de cercanía en base a un nuevo modelo de gestión planificado, descentralizado, desconcentrado y participativo.

Y una Cuenca participativa y transparente que erradique la corrupción en la gestión pública, con una política de participación, transparencia, rendición de cuentas y total acceso a la información pública.

En el artículo 4 del Estatuto Orgánico Funcional por Procesos dice que, los procesos de la Ilustre Municipalidad de Cuenca que elaboran productos y servicios, se ordenan en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la visión institucional. Y clasifica los procesos en tres tipos: los procesos gobernantes, que orientan la gestión institucional a través de la formulación políticas y expedición de normas e instrumentos; los procesos que agregan valor, que implementan las políticas, estándares de gestión, administran y controlan la generación de productos o servicios destinados a los ciudadanos y que permiten cumplir con la misión institucional; y los procesos habilitantes, que coadyuvan con los procesos gobernantes y agregadores de valor, a la consecución de la visión y objetivos institucionales.<sup>399</sup>

---

<sup>399</sup> TORRES & RIVAS CÍA. LTDA (2011): *Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos*, Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, pág. 7.

La Estructura Organizacional por Procesos comprende algunos niveles de procesos y estos se definen en el artículo 10 del Estatuto Orgánico, que lo citamos a continuación:<sup>400</sup>

1. Procesos Gobernantes:

Legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.

Responsable: Concejo Municipal

Direccionamiento político- estratégico para la rectoría, regulación, control e inclusión de la política social, económica y productiva de cantón, desde el gobierno autónomo descentralizado municipal.

Responsable: Alcalde / Alcaldesa.

2. Procesos Agregadores de Valor:

Gestión de Planeamiento Territorial.

Responsable: Secretario (a) de Planeamiento Territorial

Gestión de Áreas Históricas y Patrimoniales.

Responsable: Director (a) de Áreas Históricas y Patrimoniales.

Gestión de Avalúos, Catastros y Estadística.

Responsable: Director (a) de Avalúos, Catastros y Estadística.

Gestión de Planificación

Responsable: Director (a) de Planificación.

Gestión de Control

Responsable: Director (a) de Control.

Gestión de Movilidad.

Responsable: Secretario (a) de Movilidad.

---

<sup>400</sup> Ibídem, pág. 8.

Gestión de Tránsito.

Responsable: Director (a) de Tránsito

Gestión de Desarrollo Humano.

Responsable: Secretario (a) de Desarrollo Humano.

Gestión de Cultura, Educación y Recreación.

Responsable: Director (a) de Cultura, Educación y Recreación.

Gestión de Desarrollo Social y Económico.

Responsable: Director (a) de Desarrollo Social y Económico.

Gestión de Salud.

Responsable: Director (a) de Salud.

Gestión de Infraestructura y Obras Públicas.

Responsable: Secretario (a) de Infraestructura y Obras Públicas.

Gestión de Obras Públicas.

Responsable: Director (a) de Obras Públicas

Gestión de Ejecución de Proyectos.

Responsable: Director (a) de la Unidad Ejecutora de Proyectos.

Gestión de Fiscalización.

Responsable: Director (a) de Fiscalización.

### 3. Procesos Habilitantes:

Procesos Habilitantes de Asesoría.

Gestión de Auditoría Interna

Responsable: Auditor (a) General Interno

Gestión Sindicatura

Responsable: Procurador (a) Sindico (a)

Gestión de Relaciones Externas

Responsable: Director (a) de Relaciones Externas

Gestión de Comunicación Social



Responsable: Director(a) de Comunicación Social

#### Procesos Habilitantes de Apoyo.

Gestión de Gobierno y Administración

Responsable: Secretario (a) de Gobierno y Administración

Gestión Administrativa

Responsable: Director (a) Administrativo

Gestión de Desarrollo Institucional y Talento Humano

Responsable: Director (a) de Desarrollo Institucional y Talento Humano

Gestión Financiera

Responsable: Director (a) Financiero

Gestión de Informática.

Responsable: Director (a) de Informática.

Gestión de Descentralización y Participación Rural y Urbana.

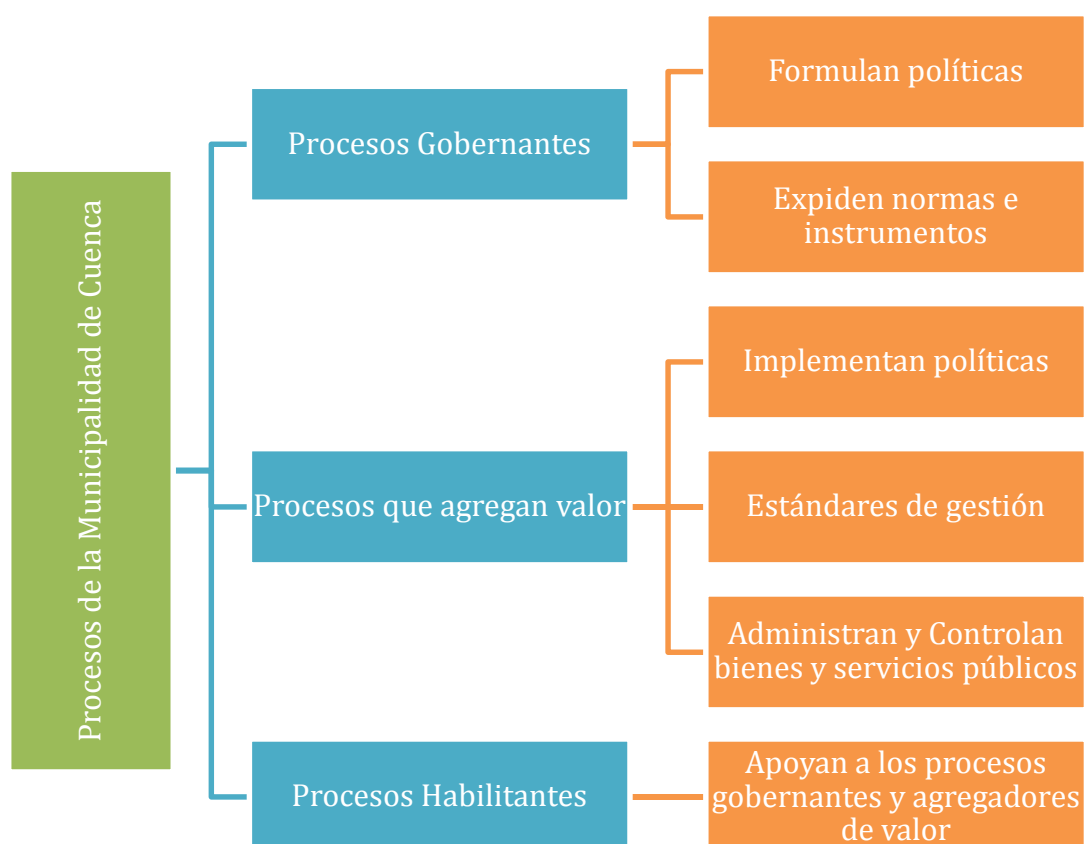
Responsable: Director (a) de Descentralización y Participación Rural y Urbana.

#### Procesos Habilitantes de Apoyo al Concejo Cantonal y el Alcalde.

Gestión de la Secretaría del Concejo Municipal

Responsable: Secretario (a) del Concejo Municipal

**Cuadro 18. Procesos de la Estructura Orgánica**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional.

Ahora bien, en el artículo 11 se detalla la estructura básica alineada a la Estructura Organizacional que comprende los siguientes niveles: a) Nivel político y de decisión;b) Nivel asesor;c) Nivel gestión y ejecución;e) Nivel de gestión y ejecución desconcentrada.

a) Nivel político y de decisión:

- Concejo Municipal
- Alcaldía
- Vice alcaldía
- Secretaría de Gobierno y Administración
- Secretaria de Planeamiento Territorial
- Secretaria de Movilidad

- Secretaría de Desarrollo Humano
- Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas

b) Nivel asesor

- Sindicatura
- Auditoría Interna
- Relaciones Externas
- Comunicación Social

c) Nivel de Gestión y Ejecución

- Secretaría del General
- Dirección Administrativa
- Dirección de Desarrollo Institucional y Talento Humano
- Dirección Financiera
- Dirección de Informática
- Dirección de Descentralización y Participación Rural y Urbana
- Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales
- Dirección de Avalúos, Catastros y Estadística
- Dirección de Planificación
- Dirección de Control
- Dirección de Tránsito
- Dirección de Cultura, Educación y Recreación
- Dirección de Desarrollo Social y Económico
- Dirección de Salud
- Dirección de Obras Públicas
- Unidad Ejecutora de Proyectos
- Dirección de Fiscalización

d) Nivel de Gestión y Ejecución Desconcentrada.

En coordinación con la Secretaría de Gobierno y Administración:

- Consejo de Seguridad Ciudadana
- Guardia Ciudadana

- Fundación Iluminar

En coordinación con la Secretaria de Planeamiento Territorial:

- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca - EMAC EP.
- Empresa Pública Municipal de Vivienda de Cuenca - EMUVI EP
- Comisión de Gestión Ambiental.
- Fundación el Barranco
- Fundación Jardín Botánico
- Registro de la Propiedad

En coordinación con la Secretaria de Movilidad:

- Corporación Aeroportuaria
- Empresa Pública de Movilidad - EMOV EP

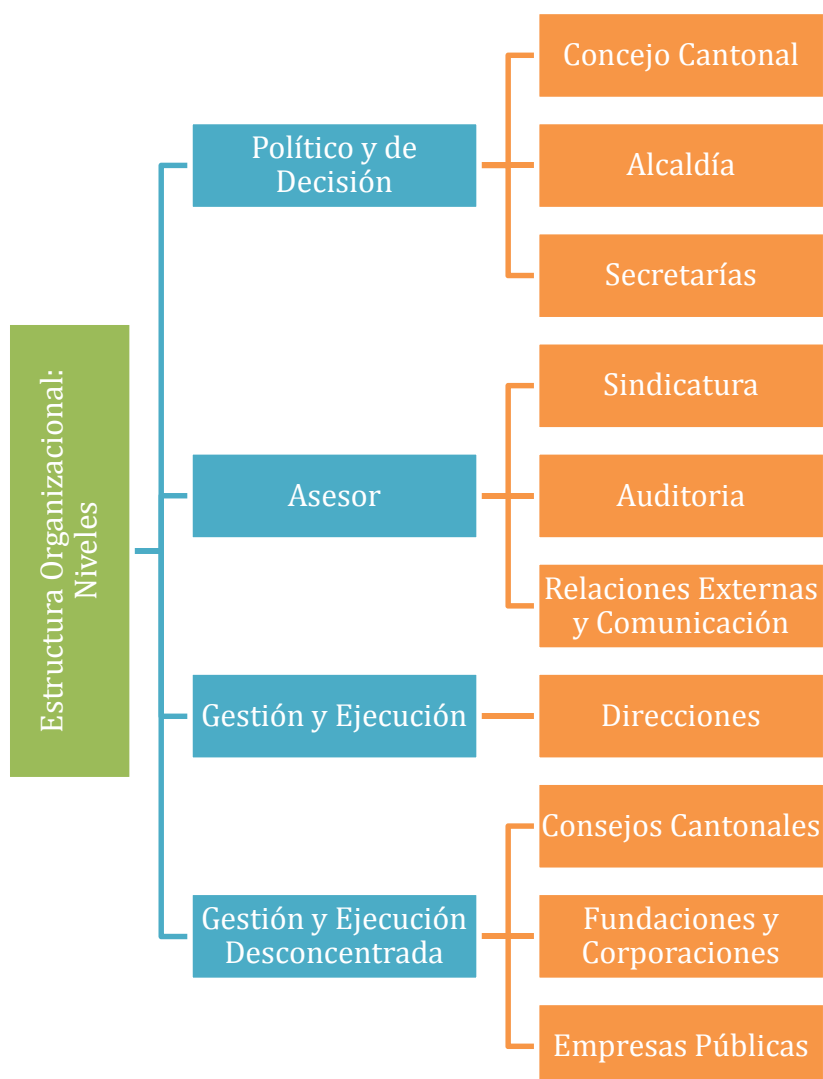
En coordinación con la Secretaria de Desarrollo Humano:

- Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerio - EMUCE EP.
- Empresa Pública Municipal de Servicios de Rastro y Plazas de Ganado - EMURPLAG EP.
- Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico - EDEC EP.
- Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional - ACUDIR
- Fundación de Turismo
- Consejo de la Niñez y Adolescencia
- Consejo Cantonal de Salud
- Junta Cantonal de la Niñez y Adolescencia
- Acción Social Municipal
- Hospital de La Mujer y el Niño
- Fundación Bienal de Cuenca
- Empresa Pública Municipal de Farmacias - FARMASOL EP

En coordinación con la Secretaria de Infraestructura y Obras Públicas:

- Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento - ETAPA EP.

**Cuadro 19. Niveles de la estructura organizacional**



FUENTE: A partir de la Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional.

Como podemos apreciar, se define con claridad y en coherencia con los procesos de la Estructura Organizacional, los diferentes niveles del gobierno local. Un nivel de carácter político en el que se toman decisiones que tienen relación con la ideología o plan de gobierno del Alcalde y partido político gobernante; un nivel asesor que acompaña y orienta las decisiones políticas con argumentos técnicos y jurídicos; y un nivel de gestión y ejecución central y desconcentrado que incluye múltiples instituciones entre direcciones departamentales y empresas públicas fundamentalmente.

Consecuentemente, en el estudio desarrollado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y la Consultora Torres & Rivas se establecen todos los procesos para cada nivel e instancia de la Corporación en el que se incluye la misión, las atribuciones y las responsabilidades, de tal manera que no se genere confusión y se entienda con claridad el rol de cada Secretaría, Dirección Municipal, Empresa Pública, Corporación o Fundación, Consejos Cantonales y otras instancias parte de la Corporación Municipal de Cuenca.

Debemos destacar, tres aspectos fundamentales abordados por el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo de Cuenca: el primero, el nivel de detalle logrado en este estudio sobre la Estructura Orgánica de la Corporación Municipal (Anexo 2); el segundo aspecto, relacionado con la planificación participativa y como se gestiona en la estructura orgánica de Cuenca que la hemos tratado en éste capítulo, a la hora de describir y analizar el Modelo de Gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento de la ciudad (Anexo 3); y el tercero, en referencia a la competencia en concreto que estudiamos en esta tesis, esto es la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, sobre la que profundizaremos en próximo capítulo.



### **PARTE III**

## **CAPITULO 5. CUENCA: DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA DE MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL.**

### **5.1. LA MOVILIDAD, TRÁNSITO, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL**

#### **5.1.1. Situación actual y nuevo paradigma de la movilidad**

Todas las personas tienen la necesidad de moverse o trasladarse en las ciudades por múltiples objetivos en ocasiones de carácter laboral, económico, académico, para satisfacer la necesidad de ciertos bienes, servicios o simplemente por motivos sociales y recreativos. Por estas y otras razones, utilizan aquellos medios disponibles y que les permita llegar a su objetivo de manera más eficiente y económica posible. Por lo tanto, este hecho es cada vez mayor y requiere de espacio, energía, tiempo y recursos, por lo que la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial son aspectos fundamentales en el desarrollo de una ciudad o de un territorio.

Sin embargo, los problemas en esta materia son evidentes desde la común congestión vehicular, el menor espacio para las personas, los altos índices de accidentabilidad y hasta stress insospechado detonante de violencia verbal y física en las calles de las ciudades. Todo esto, nos obliga a investigar, planificar y ejecutar un conjunto de políticas en esta materia que nos permita vivir bien, con dignidad y oportunidades.

Eduardo Alcántara Vasconcellos en un trabajo de investigación elaborado para la Corporación Andina de Fomento – CAF plantea, la existencia de algunos problemas y condicionantes sociales en la movilidad<sup>401</sup>, a lo que debemos añadir y así lo hacen otros autores, los condicionantes físicos o de infraestructura.

*Los condicionantes sociales de exclusión son:*

En primer lugar, observamos un condicionante para los *pobres*, producto de ciertas imposibilidades territoriales, geográficas o físicas sumadas a las económicas que

---

<sup>401</sup> ALCANTARA VASCONCELLOS, EDUARDO (2010): *Análisis de la Movilidad Urbana: espacio, medio ambiente y equidad*, Corporación Andina de Fomento – CAF, Bogotá, pág. 42.



no les permite moverse o transportarse a espacios o lugares, ni acceder a la seguridad, calidad ambiental, comodidad y conveniencia, dice el autor. Esta población vive en áreas periféricas ubicadas lejos del lugar de trabajo y de equipamientos públicos como escuelas y centros de salud, no tienen vías en buen estado y menos aceras que les permita caminar o usar un medio más barato de transporte con seguridad y para colmo, si existe la oferta del transporte público es deficitario tanto espacial como temporalmente.

En segundo lugar, para *niños y adolescentes*, las dificultades son múltiples, en la mayoría de ciudades de América Latina es difícil caminar, no siempre el espacio es el adecuado, ni tampoco es fácil utilizar bicicleta como un medio de transporte por la inexistencia de vías exclusivas y bien señalizadas para circular con este medio. Por lo tanto, para este importante sector de la población el ambiente es peligroso, incluso a la hora de utilizar el transporte público.

En tercer lugar, la problemática que se presenta de acuerdo al género, no es menor. Cada vez, más *mujeres* utilizan el transporte público por su acelerado proceso de inclusión en el mercado laboral y tiene que usar vehículos de transporte atiborrados de pasajeros en horas punta, con el consecuente riesgo de acoso sexual que no en pocas ocasiones ha sido denunciado en varias ciudades del mundo, en las que incluso se ha realizado campañas de concienciación ciudadana al respecto. Para Karl Fjellstrom, la conciencia acerca del género se está filtrando al sector del transporte y una serie de proyectos se están comenzando a concentrarse en las desigualdades, y se esfuerzan por expandir la gama de elección de transporte, y reducir los costos de éste para las mujeres.<sup>402</sup>

En cuarto lugar, encontramos los problemas relacionados con las *personas adultas mayores* que tienen también dificultades a la hora de usar el transporte público, no siempre esta diseñado para ellos, se encuentran escalones o gradas inadecuadas, por lo tanto no existen condiciones básicas que les permita transportarse con tranquilidad. Tampoco, se observan veredas en buen estado para trasladarse en distancias cortas, no existe una adaptación adecuada de esta infraestructura, ni señalización que facilite este tipo de circulación.

---

<sup>402</sup> FJELLSTROM, KARL (2002): *Perspectiva General del Texto de Referencia, y Materias Transversales del Transporte Urbano*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania, pág. 16.

Y otra problemática que observamos es la de las *personas con discapacidad* o *personas con diferentes capacidades*. Nuevamente, las limitaciones físicas son las más importantes, las unidades y la infraestructura no son adecuadas para ellos, veredas, accesos, gradas, pasos peatonales no consideran siempre estas realidades, por lo tanto estas personas están limitadas en gran parte en su opción de usar transporte o simplemente moverse en la ciudad.

Ahora bien, la problemática que encontramos en la movilidad, no tiene solamente que ver con los ámbitos sociales sino también de recursos *de condicionantes inmateriales y materiales*. En el caso inmaterial, el primero es *el tiempo* de desplazamiento que hoy en día es un recurso escaso para todos, es decir, disminuir el tiempo de traslado de un lugar a otro es un objetivo para todos aquellos que se desplazan en la ciudad, lo que les permitirá usar el tiempo “ahorrado” en otras actividades, de la más diversa índole.

En lo material, tenemos *el espacio* que se requiere para la construcción de infraestructura de circulación y cuando las personas utilizan esta infraestructura. Nos referimos en el primer caso a veredas, vías, autopistas, terminales de buses, estaciones, estacionamientos públicos, entre otros, cuyo costo y mantenimiento es financiado por el Estado; y en el segundo caso, al espacio que las personas utilizan a través de los distintos modos de transportarse. Aquí, debemos incluir también *la energía* que consumen fundamentalmente vehículos motorizados o eléctricos y el consumo de *recursos financieros* que se requieren por parte del Estado para mantener la infraestructura que finalmente proviene de las personas que pagan impuestos, tasas o tarifas.

De igual manera, debemos observar los *impactos ambientales*, que deben ser observados, primero desde la perspectiva de los recursos naturales que se usan para los vehículos e infraestructura<sup>403</sup>; luego desde el manejo de los desechos materiales que estos producen; y finalmente desde los efectos o externalidades que perjudican a la vida y la circulación de las personas fundamentalmente a ciclistas y peatones causado por el tráfico

---

<sup>403</sup> El transporte urbano motorizado depende casi en su totalidad (95%) de productos derivados del petróleo principalmente gasolina y gasóleo o diesel. El sector transporte representa aproximadamente el 22% del consumo mundial de energía. ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): *Planificación y diseño de una Movilidad Urbana Sostenible: Orientaciones para Políticas*, Grupo Editorial Taylor & Francis, New York, pág. 44.

de vehículos, la contaminación del aire y el ruido, los accidentes de tránsito y la congestión<sup>404</sup>, que los analizaremos más a profundidad.

Cuando hablamos de la contaminación atmosférica y sonora, Joumard citado por Alcántara Vasconcellos dice son de seis tipos: a. Contaminación sensible, percibida por las personas a través del olor y de la visión; b. Contaminación que afecta la salud humana relacionada con la presencia de contaminantes como el CO, los óxidos de nitrógeno, los hidrocarburos y el material particulado; c. El smog fotoquímico, relacionado con la producción de contaminantes secundarios a partir de la presencia en la atmósfera de contaminantes primarios emitidos por vehículos, los principales son el ozono y el peróxidoacetil-nitrato que requieren de condiciones climáticas específicas como la insolación y se forman a lo largo de unas horas; d. Las lluvias ácidas que perjudica a las áreas forestales y que tiene escala regional, es decir a centenares de kilómetros; e. El efecto en la capa de ozono en los polos del plantea; y f. El efecto invernadero, causado por la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera. En definitiva, nos referimos a la contaminación o polución generada por el tránsito y transporte que tiene a su vez efectos en la salud de las personas como por ejemplo anemia, problemas cardíacos, pulmonares o respiratorios, de audición, estrés e insomnio.<sup>405</sup>

Para el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, los niveles de contaminación generados por el transporte requieren de acciones inmediatas, es necesario estrategias comprehensivas e integradas que sean más eficientes en reducir las emisiones por transporte y consumo de combustible a través de la adopción de tecnologías mas eficientes en el uso de la energía, que deben ir acompañadas de la mejora en la calidad del aire, menos congestión vehicular, disminución del ruido, más seguridad en las vías y mayor inclusión social como resultado de un transporte público accesible y eficiente.<sup>406</sup>

Es trascendental en materia de transporte, la implantación de estrictos estándares de consumo energético y de combustible con la incorporación de nuevas tecnologías. La utilización de sistemas de transporte masivo hace que se requiera menos unidades, se

---

<sup>404</sup> Ibídem: pág. 53.

<sup>405</sup> Ibídem: pág. 133.

<sup>406</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID (2013): *Las tecnologías de bajo carbono pueden transformar las flotas de buses en Latinoamérica*, Clinton Climate Initiative – C40 Cities Climate Leadership Group, Washington, pág. 14.

consume menos combustible y por lo tanto se reducirá o eliminará las emisiones de gases contaminantes, esto finalmente reduce costos en salud y de riesgos derivados del cambio climático.<sup>407</sup> En consecuencia, queda claro que existen problemas serios de carácter ambiental y que el espacio público ha pasado a ser de los vehículos, por lo tanto privados.<sup>408</sup>

Otra de las características de la movilidad en casi todas las ciudades es el *excesivo tráfico* que inhibe a la gente, sobre todo a los niños y jóvenes que crecen con el impacto de la toma del espacio por parte del automotor, lo que les impone un patrón de comportamiento que mantendrán por toda su vida.<sup>409</sup> El excesivo transporte motorizado tiene consecuencia en la seguridad, polución, en el ruido y vibración que los automotores generan, observamos dice Alcántara Vasconcellos, una especie de polarización de la sociedad entre quienes tienen acceso al automóvil y quienes no, éstos no pueden competir por los espacios que han sido ganados por los vehículos. Lamentablemente, estos conceptos que han adaptado el espacio para los vehículos, es decir para los conductores han ido en detrimento del peatón, ciclista o pasajero de transporte público y genera lo que Whitelegg citado por Alcántara llama, los excluidos al acceso y por lo tanto mantiene aislados a sectores de la sociedad, como los pobres, los jóvenes y las personas de edad avanzada. Vivimos una dinámica en la que las personas sin automóvil no tienen derechos o estos son limitados,<sup>410</sup> situación que hace insostenible socialmente las ciudades.

---

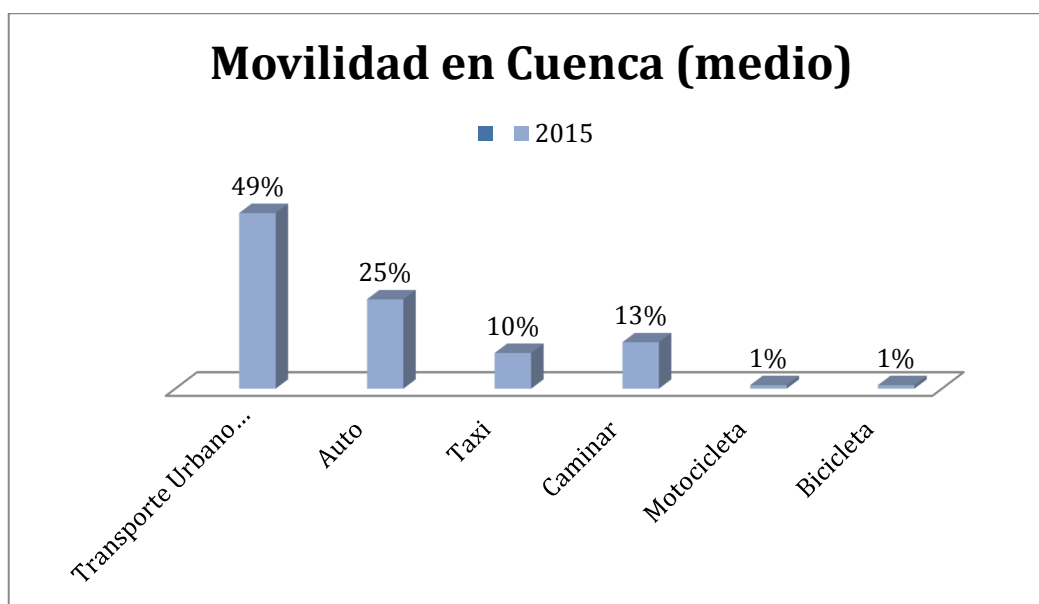
<sup>407</sup> Ibídem: pág. 39.

<sup>408</sup> Las mejoras en la eficiencia deben ir acompañadas de un descenso de tráfico, ya que el crecimiento de vehículos a menudo supera esos logros. El grado de reducción de las emisiones depende de un conjunto de factores tales como la eficiencia y la antigüedad del parque automotor, la distancia recorrida y la tendencia a comprar vehículos más grandes y pesados. ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 49.

<sup>409</sup> Según datos de Fundación Natura en el documento Resumen del Inventario de emisiones atmosféricas en el Cantón Cuenca y de GRANDA, PAUL: Exposición en el Foro Iberoamericano de la Movilidad, Quito Distrito Metropolitano 13 y 14 de Octubre de 2013, en la ciudad la tasa de ocupación es de 1,2 por vehículo, es decir prácticamente los vehículos particulares transportan a una persona. De igual forma, el crecimiento de parque automotor registrado en los últimos años es de entre el 10 al 12% cuando el crecimiento poblacional está en alrededor del 2%. Y cada cinco habitantes hay un vehículo en el Cantón, cifras que muestran por sí solas las enormes complicaciones que tiene Cuenca en materia de Movilidad, Tránsito y Transporte.

<sup>410</sup> ALCÁNTARA VASCONCELLOS, EDUARDO (2010): op. cit., pág. 102.

**Tabla 13. Medios de movilidad en Cuenca**



FUENTE: Encuesta 2015 del colectivo “Cuenca ciudad para vivir”

Los niveles de congestión vehicular están presentes en todos los lugares del mundo y América Latina no es la excepción. El criterio equivocado, de que el automóvil es la solución a la necesidad de movilidad hizo como dice Miralles, que se presenten nuevos requerimientos espaciales de estos vehículos convirtiéndose en un conflicto irresoluble tanto financieramente por las necesidades permanentes de infraestructura vial, como por la congestión y la contaminación.<sup>411</sup>

En nuestra región cuando hablamos de congestión lo hacemos en relación con el tiempo perdido por las personas al trasladarse de un lugar a otro, comparando el tiempo real en la vía y el tiempo ideal que será definido por una serie de circunstancias. Se tendrá en cuenta la relación velocidad, flujo y densidad hasta el punto en el que el flujo se acerca a la capacidad física de la vía. No obstante, según Alcántara Vasconcellos el problema es más complejo, cuando un vehículo se incluye en la vía que usa otro y llega hasta la capacidad de un 70% hablamos de problemas de congestión.<sup>412</sup>

<sup>411</sup> MIRALLES-GUASCH, CARMEN (2002): *Ciudad y Transporte*, Editorial Ariel Geografía, Barcelona, pág. 113.

<sup>412</sup> ALCÁNTARA VASCONCELLOS, EDUARDO (2010): op. cit., pág. 116.

Otro problema, que no podemos dejar de anotar es el relacionado con *la inseguridad y los altos índices de accidentabilidad*. Hoy los accidentes de tránsito son un grave problema de salud pública y una la principal causa de muerte en algunos países, según Alcántara Vasconcellos. La Organización Mundial de la Salud en el 2004, dice que 1.2 millones de muertes en el mundo ocurren por casusa de accidentes de tránsito y que más de 50 millones han resultado heridas, estos datos, son conservadores, se estima que las cifras son mayores producto de la ausencia de registro en algunos casos. A esto debemos añadir los altos costos que producen estos accidentes, se dice que están en el orden del 1 al 2% del PIB, asunto que lamentablemente se agrava y se va convirtiendo en un problema prioritario a resolver. Si el uso de medios motorizados de transporte dentro de un ambiente de circulación que no está preparado para estos cambios, continúa así creciendo sin límites, los accidentes de tránsito serán la principal causa de muerte en los países en desarrollo, salvo que se tomen medidas drásticas, concluye el autor.<sup>413</sup>

Ahora bien, en este punto para efecto de establecer, definir responsabilidades y obligaciones de los diferentes actores en los procesos de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial es importante identificar los roles que se desempeñan en esta materia y que dependerán del tipo transporte y de su relación con el tránsito. Por lo tanto, observamos: un actor que usa un transporte no mecanizado, de manera activa que es el peatón o el peatón acompañado; el actor que usa transporte no mecanizado, el residente, la visita o invitado, el propietario de una tienda o sus clientes; el que usa transporte mecanizado no motorizado, esto es, el ciclista; el que utiliza un sistema mecanizado, activo y motorizado que es el motociclista, conductor de automóvil, conductor de taxi, autobús, camión y sus respectivos pasajeros de ser el caso; se incluye además a los Agentes Civiles de Transito o Policías que utilizan transporte mecanizado para el proceso de fiscalización; y se identifica además otros roles especiales, indirectos, de planeamiento que son los técnicos urbanos, de transporte y de tránsito, y los provenientes de ciertas actividades interesadas como la industria de la construcción, automotriz, inmobiliaria y del comercio.

Por lo tanto, dependiendo de los roles y necesidades de los usuarios las demandas serán distintas, esto es producto del desplazamiento a través del espacio que requiere, según el caso fluidez, macro y micro-accesibilidad, seguridad, comodidad y calidad

---

<sup>413</sup> Ibídem: pág. 108.

ambiental. Vale la pena decir que cuando más número de actividades se tiene, más número de roles y cambios de intereses existe, lo cual está relacionado con el ingreso y la situación económica de las personas, según Alcántara.<sup>414</sup>

En definitiva, la utilización irracional de los modos motorizados implican un gran consumo de espacio y energía, además de producir emisión de contaminantes, ruido, accidentes de tránsito y congestión. Los impactos son particularmente graves en el caso del uso del automóvil y de la motocicleta. La distribución desigual del acceso a los medios de transporte se transforma en una distribución desigual del derecho de uso de la ciudad, así como de los beneficios y costos de la movilidad colectiva. Las personas de más bajos ingresos sufren mucho más las consecuencias indeseables del uso del transporte individual que el resto de las personas, convirtiéndose esta situación en un grave problema para los países en desarrollo.<sup>415</sup> Para Oscar Figueroa, si bien las largas distancias son posibles resolver por una parte a través de autopistas y automóviles propios de los sectores con ingresos medios o altos, la población de menores recursos sigue dependiendo de los sistemas de transporte público, ferrocarriles de cercanías donde existan, buses y algunas rutas de sistemas de autobús de tránsito rápido - BRT en algunos casos, incluso observándose sistemas precarios e informales como jeeps, camionetas, mototaxis o triciclos, lo que demuestra que el mejoramiento de las condiciones de transporte no se han distribuido homogéneamente en las ciudades.<sup>416</sup>

Es evidente, afirma Figueroa, que en nuestras ciudades las zonas de difícil accesibilidad, donde sólo es posible ofrecer servicios a través de vehículos de menor tamaño y de carácter artesanal e informal obliga a los usuarios a servirse de otros vehículos para completar su viaje, que no siempre son más baratos que el sistema formal, por lo tanto el acceso al servicio se convierte en un factor reforzador de la diferenciación social.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> Ibídem: pág. 72.

<sup>415</sup> Ibídem: pág. 192.

<sup>416</sup> FIGUEROA, OSCAR (2013): "Infraestructura y servicios de Transporte terrestre, ciudad y movilidad en América Latina" en *Infraestructuras urbanas en América Latina, gestión y construcción de servicios y obras públicas*, ERAZO ESPINOSA, JAIME (dir.), IAEN Instituto de Altos estudios Nacionales, Quito, 2013, pág. 260.

<sup>417</sup> FIGUEROA, OSCAR (2013): "Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina", *Revista Eure* Vol. XXXI, No. 94, Santiago de Chile, diciembre 2015, pág. 47.

En este marco, corroborando que la problemática en esta materia es compleja y creciente, el Centro de Investigaciones Cuantitativas Económica en el marco de la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, sostiene que la situación de la movilidad y transporte en Cuenca no es la mejor, pues un bajo porcentaje de los indicadores que se analizaron están dentro de los parámetros aceptables del benchmarking teórico que utiliza esta investigación para analizar los datos de Cuenca comparados con estándares mundiales.<sup>418</sup>

Así por ejemplo, en la existencia de kilómetros de vías preferenciales para el transporte público, en el uso de la bicicleta como un medio de transporte, en las condiciones de infraestructura para la circulación peatonal, en el uso de tecnologías limpias por parte del transporte urbano, en número de vehículos per cápita, en la velocidad media en vías principales, el número de víctimas morales por accidente de tránsito, entre otros, encontramos datos preocupantes que confirman que Cuenca requería de políticas públicas activas en materia de Movilidad y que la decisión de haber asumido la competencia con plenitud y la implementación de una serie de acciones puntuales fueron correctas y acertadas.

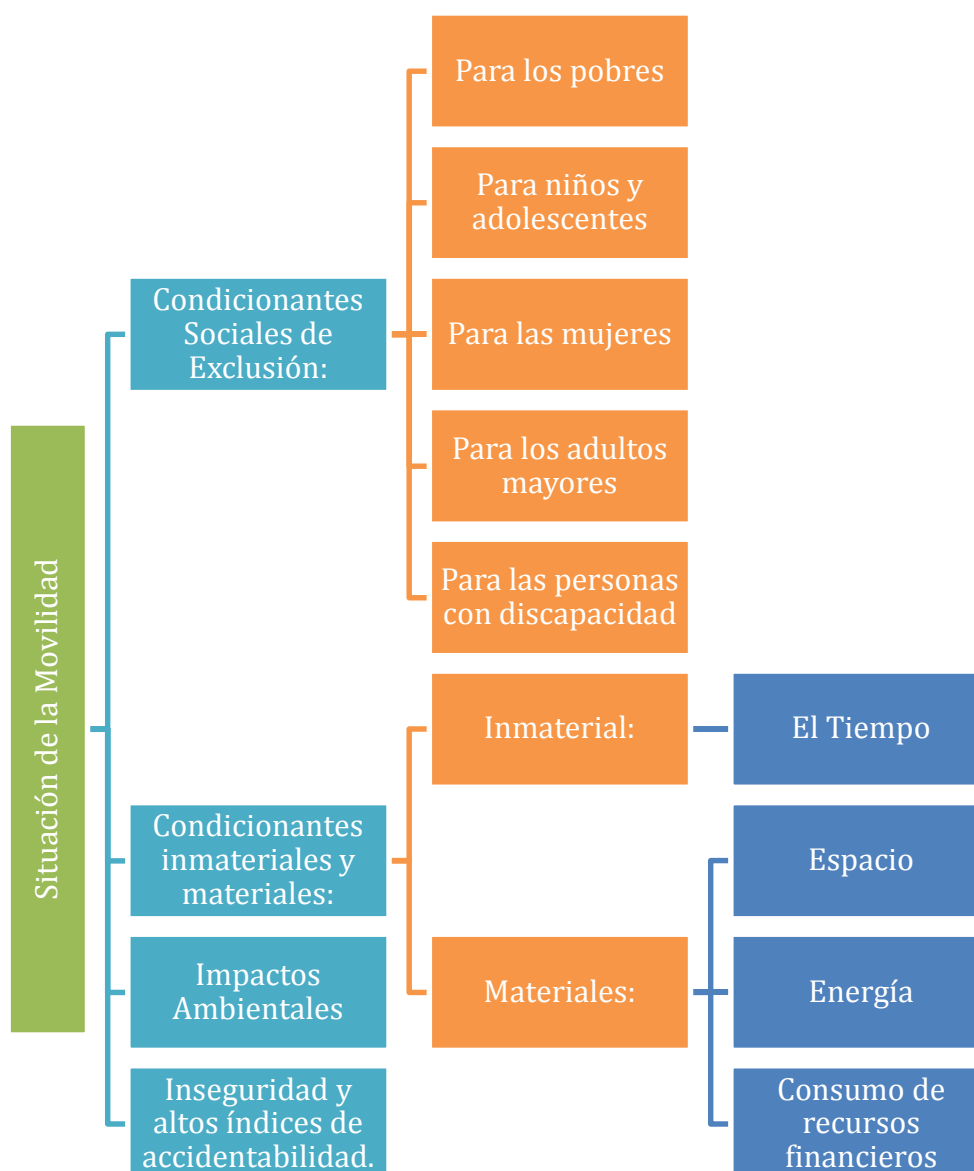
Josep Centelles y Portella al referirse a la movilidad de las personas y por lo tanto al transporte urbano señala que, “sin facilidad de desplazarse, pronto se acaban las oportunidades y sin oportunidades no hay ciudad. En otras palabras, una ciudad con un mal sistema de transporte urbano, deja de ser una ciudad para convertirse en una mera yuxtaposición de barrios. Las dificultades y costes de la movilidad dentro de la ciudad pueden ser, por lo tanto, contemplados como frenos a las relaciones (laborales, amistosas,...) entre la ciudadanía y entre instituciones, por lo que se convierten en evidentes frenos al desarrollo económico y humano...

---

<sup>418</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): *Guía metodológica y aplicación del criterio de impacto económico en la ciudad de Cuenca – Ecuador*, Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) – Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca. Pág. 49.



**Cuadro 20. Situación de la Movilidad.**



Fuente: Elaboración propia.

El transporte público colectivo de las ciudades de América Latina con frecuencia se financia con el precio del billete que paga el usuario. Es más, no es difícil encontrar ciudades cuyo transporte público genera notorios lucros, representando una carga regresiva para la mayoría de ciudadanos que no dispone de automóvil en beneficio de reducidos grupos de propietarios de empresas de autobuses y similares,”<sup>419</sup> en detrimento además de la calidad del servicio de transporte urbano en nuestras urbes. Con un mal

<sup>419</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen Gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 160.

sistema y servicio, el usuario carga no sólo con el precio del ticket o billete, sino con costes relacionados con la pérdida de tiempo, incomodidad y hasta relacionados con su salud por la contaminación ambiental producto del excesivo parque automotor con vida útil agotada. Contrariamente, en Europa, continente en el que seguramente encontramos el mejor servicio de transporte público del mundo, el coste del billete, en algunos sistemas, no cubre ni siquiera el 50% de la operación, sin embargo el servicio es integrado, de calidad y con altos estándares de seguridad para el usuario.

Hoy, definitivamente el paradigma ha cambiado, tradicionalmente el término movilidad se asociaba a transporte y la preocupación del Estado, entendido éste como los distintos niveles de gobierno, más allá de la normativa vigente en cada época. Se centraba en la circulación vehicular, en la gestión de los flujos, del tránsito, en la amplitud de las vías y nada se hablaba de las personas. De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador, en el pasado el único enfoque para resolver los problemas de tránsito y transporte ha sido ampliar la infraestructura a la máxima capacidad, sacrificando espacios verdes o tierras para el cultivo, a un costo impresionante para las ciudades, todos los esfuerzos se destinaron al servicio del vehículo que ha sufrido un incremento significativo en el número que circula en las ciudades generando una serie de complicaciones,<sup>420</sup> que en gran medida hemos visto en este título.

Esta realidad, aún persiste, mucha gente, incluso expertos, autoridades y ciudadanos continúan hablando de la problemática de la movilidad circunscrita a resolver los problemas del tránsito vehicular y en especial de los automotores particulares, descongestionamiento, velocidad, capacidad y amplitud de vehículos. Todo esto llevándonos a pensar, como dice el Informe Especial sobre el derecho a la Movilidad en el Distrito Federal de México 2011-2012, que la movilidad puede ser expresada en términos viajes-personas-día, es decir a la simple consideración de oferta-demanda abordada desde una perspectiva mecánica, sin tomar en cuenta variables más cualitativas

---

<sup>420</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS – VICEMINISTERIO DE GESTION DEL TRANSPORTE (2012): *Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre, modelos de operación para la transferencia de competencias a los GADS y ejemplos de fuentes de financiamiento*, Ceygestión de Proyectos, Quito, pág. 10.

como las sociales, económicas, psicológicas, culturales y hasta antropológicas de la movilidad en una sociedad, como dice Paola Jirón citada por el Informe en referencia.<sup>421</sup>

El nuevo paradigma, reivindica y valora el carácter activo de las personas y de la sociedad en su conjunto como entes móviles. A partir de este nuevo enfoque, la movilidad puede ser analizada desde tres aspectos: el de los usos y valores, el de los instrumentos y medios, y el de los actores. Aquí, se supera la definición de los desplazamientos y la necesidad del movimiento, entendidos sólo como un punto de origen y destino, para abordar la problemática desde un concepto que retoma la experiencia de la movilidad en sí misma, es decir adquiere un valor intrínseco en sus dimensiones culturales, sociales y hasta afectivas, en la medida que se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades y la creación de relaciones, oportunidades, encuentros y sinergias, y no sólo como un pasaje de distancias. Entonces, la movilidad será medida con base en la generación y desahogo de necesidades para todas las personas. Desde el punto de vista del tiempo y el espacio de traslado adquieren una relevancia determinante y deben dejar de ser considerados como costos necesarios que se tienen que asumir.

La transición del análisis del transporte a la movilidad desde una perspectiva integral implica un cambio de percepción, al insistir en que las personas tienen una vida móvil y que el principal objetivo de los medios de transporte no sólo es la automatización de los procesos sino también el empoderamiento ciudadano. Los lugares y aspectos periféricos del transporte como estaciones, paradas, vías, accesibilidad, etc., se suman y convierten en nuevos elementos de estudio. No obstante, dice el Informe, la movilidad y el transporte no son términos en completa oposición, lo único que se sugiere es un cambio de perspectiva que tome como protagonista a las personas y a un exhaustivo conocimiento sobre sus dinámicas sociales.<sup>422</sup>

Por lo tanto, analizar el caso de Cuenca – Ecuador y el cambio de paradigma en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial es fundamental partiendo del proceso de descentralización, mediante el cual se asumió el cien por ciento de las

---

<sup>421</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES APLICADA EN DERECHOS HUMANOS (2013): *Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal de México 2011-2012*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, México, pág. 20.

<sup>422</sup> *Ibíd*em: pág. 22.

competencias en esta materia; del conjunto de cambios y reformas constitucionales, legales en el ámbito nacional y local; y, de la transformación y fortalecimiento institucional en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, en su conjunto resulta de enorme interés desde la perspectiva del desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades y de la implementación de políticas, estrategias, planes y proyectos que garanticen, mejoren y faciliten la movilidad de las personas de un lugar a otro, a través de una serie de medios que conformen un Sistema Integrado de Transporte multimodal en el que la calidad del servicio público y el bienestar del ser humano es la prioridad.

Se requiere de una visión amplia, emprendedora e innovadora que redunde como dice, Centelles y Portella en la mejora global de la accesibilidad urbana (más oportunidades), ampliación del mercado laboral (beneficio a la economía urbana), menor impacto ambiental, mejor redistribución social, menor accidentabilidad y pérdida de tiempo en congestiones vehiculares.<sup>423</sup> En definitiva, vivimos un cambio de paradigma a la hora de tratar los temas relacionados con la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial desde una integralidad y sostenibilidad en la que el ser humano es el principio y fin de toda intervención.

### **5.1.2. La Movilidad, el tránsito y transporte público como derecho humano**

En los últimos años, se considera a la movilidad, el tránsito, el transporte público y la seguridad vial como un derecho que tenemos las personas a movilizarnos en nuestro territorio con el objetivo de satisfacer nuestras necesidades económicas, laborales, familiares, personales y sociales al más bajo costo y en el menor tiempo posible. Por lo tanto, la movilidad se constituye un elemento esencial para la vida digna y el desarrollo armónico de las personas y las sociedades y debe ser respetado, protegido, garantizado y promovido por el Estado que actuará de inmediato frente a un escenario de crecimiento urbano y desarticulación existente en los sistemas de movilidad.

El informe Especial sobre la Movilidad del Distrito Federal de México, plantea a la movilidad como un derecho humano en proceso de configuración, por el papel

---

<sup>423</sup> CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): op.cit., pág. 161.

determinante que éste asume en la vida de las personas<sup>424</sup> y de todas las sociedades, incluso al nivel de la educación, de la salud y el agua. Fridole Ballén Duque, citado por el informe define a la movilidad como el libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura, cuya satisfacción permite que las personas alcance múltiples fines que dan valor a la vida.<sup>425</sup> En el 2007 se aprueba una Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes en el que se reconoce expresamente que: toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad. Toda persona con discapacidad tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.

En este punto, vale la pena ver este derecho desde una doble dimensión, una individual y otra colectiva. Desde la dimensión individual, el derecho se presenta en la medida en que cada persona debe tener la capacidad de decidir libremente su movimiento y la forma de traslado entre las diferentes formas o modalidades existentes. Desde la dimensión colectiva, la movilidad debe permitir y fomentar la coexistencia de una gran variedad de formas de movilidad que respondan a la diversificación de los estilos de vida y actividades que constituyen a la sociedad; y que permiten la satisfacción de las necesidades y el desarrollo de la población en su conjunto.<sup>426</sup> La protección efectiva de este derecho fundamental se alcanzará cuando se protejan ambas dimensiones.

La movilidad como un derecho abarca algunos elementos esenciales interrelacionados entre sí, que son: *disponibilidad*, que constituye la existencia en cantidad suficiente, servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro mecanismo que permita ejecutar este derecho. En concreto, que exista disponibilidad de acceso a todas las modalidades de transporte, a la infraestructura vial y a los espacios

---

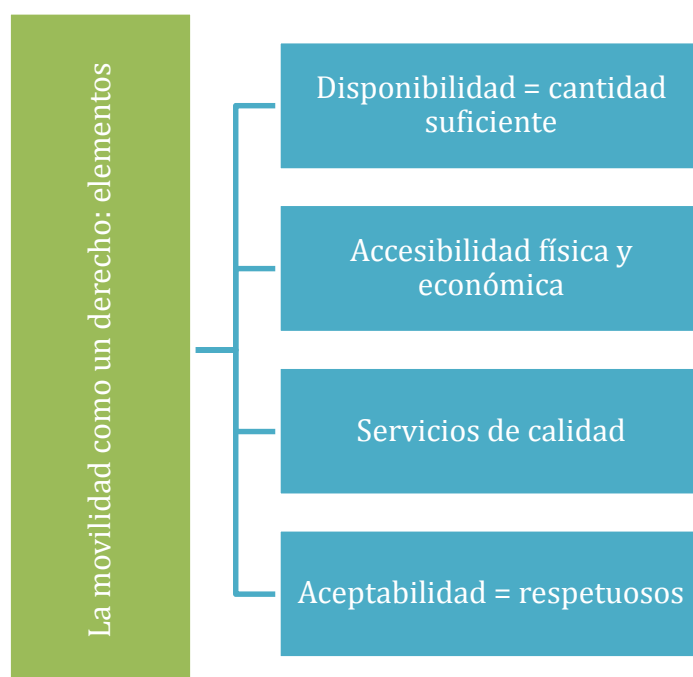
<sup>424</sup> La posibilidad de garantizar este derecho llega a ser determinante en las sociedades actuales. Los actores no motorizados, como los llama Montezuma, peatones, ciclistas y discapacitados son en las ciudades de América Latina, a quienes más se les vulneran sus derechos en la movilidad urbana y espacio público. Esta situación de fragilidad se traduce en condiciones de seguridad vial muy limitadas. Esta población es la principal víctima de la inseguridad vial en Latinoamérica, por lo tanto, no solo se vulnera su derecho a la movilidad, sino el derecho a la vida. MONTEZUMA, RICARDO: "El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado" en *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, ERAZO ESPINOSA, JAIME (Dir.), Flacso, sede Ecuador, Quito, 2009, pág. 293.

<sup>425</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES APLICADA EN DERECHOS HUMANOS (2013): op. cit.: pág. 30.

<sup>426</sup> *Ibídem*: pág. 33.

públicos que permitan satisfacer las necesidades básicas de acceso al trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación; *accesibilidad* física, económica, no discriminatoria, a la información y exigibilidad que consiste en la posibilidad de solicitar, recibir y difundir la información sobre el derecho; *calidad*, es decir medios de transporte, vehículos, unidades de transporte, infraestructura vial, calles, vías, paradas, centrales de transferencia y el espacio público deben ser adecuados, diseñados para permitir la movilidad en condiciones de igualdad y no discriminación, precautelando el medio ambiente y ofreciendo un espacio apropiado para las personas, en condiciones de salubridad y de seguridad; y *aceptabilidad*, esto es pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de las diferentes culturas de quienes lo utilizan, sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de vida, para permitir el sano y armónico movimiento de todas las personas <sup>427</sup>

**Cuadro 21. Elementos del derecho a la Movilidad**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Centro de Investigaciones aplicada en Derechos Humanos (2013).

En definitiva, este derecho se encuentra en desarrollo y, por lo tanto, en el futuro será más exhaustivo; sin embargo, podemos decir que es el derecho que toda persona y

<sup>427</sup> Ibídem: pág. 37

la colectividad tienen a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, eficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todos y todas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.<sup>428</sup> Es desde esta óptica, que la ciudad de Cuenca emprendió en un conjunto de medidas que le permitan garantizar con plenitud el derecho humano a la movilidad de sus ciudadanos.

### **5.1.3. Perspectiva socioeconómica, cultural y ambiental**

Como hemos dicho con anterioridad, vivimos en un nuevo paradigma en el que se valora el carácter activo de las personas y de la sociedad en su conjunto en el que la experiencia de la movilidad es considerado un derecho indispensable para el pleno desarrollo de la vida social y para profundizar en el conocimiento de las relaciones que en ella se presentan. Como se expone en el Informe Especial sobre la Movilidad en el Distrito Federal de México, la movilidad debe ser asumida como un fenómeno de naturaleza compleja cuyo análisis tiene que descubrir la forma en que ésta modifica las relaciones y facilita o promueve el acceso de todas las personas a los bienes, productos y servicios de mayor y menor necesidad. Por lo tanto, las condiciones sociales de cada persona impactan de manera directa en la generación de diversas pautas de movilidad desde sus características individuales como el sexo, la edad o la condición física, hasta su pertenencia a un colectivo social y la estructura familiar o económica, las cuales incluso puede llevar a constituir patrones de pobreza<sup>429</sup>; por ejemplo, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades para realizar movimientos que les permitan construir espacios, acceder a lugares o incluso satisfacer necesidades básicas.<sup>430</sup>

---

<sup>428</sup> Ibídem: pág. 34.

<sup>429</sup> Como vemos, la pobreza está relacionada directamente con los problemas de transporte. Según, el análisis de la Movilidad Humana de la Corporación Andina de Fomento, cerca de una cuarta parte de la población mundial vive en condiciones de pobreza absoluta y más del 90% vive en el hemisferio sur del planeta. Los principales problemas de transporte enfrentados por la población más pobre están relacionados principalmente con la inequidad en el acceso físico y económico al espacio, a la seguridad, a la calidad ambiental, a la comodidad y a la conveniencia. Entre ellos está: En primer lugar, la necesidad de vivir en lugares periféricos alejados del lugar del trabajo. En segundo lugar, la carencia de veredas e infraestructura para el peatón y ciclista. En tercer lugar, la oferta deficitaria de transporte público. En cuarto lugar, la adaptación del ambiente de circulación a las necesidades del automóvil operando en contra del transporte y otras formas de movilidad. Y en quinto lugar, la manutención de vehículos altamente contaminantes. ALCANTARA VASCONCELLOS, EDUARDO (2010): *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*, CAF Corporación Andina de Fomento, Bogotá, pág. 42.

<sup>430</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES APLICADA EN DERECHOS HUMANOS (2013): op. cit.: pág. 22.

Consecuentemente, el contar con condiciones adecuadas de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial pueden ser miradas desde la perspectiva de la generación oportunidades, ventajas y satisfacción de ciertas necesidades; pero también, desde el punto de vista de los movimientos que no se realizan, es decir aquellos que no pueden moverse de un punto a otro por motivos económicos, de ausencia de infraestructura o de un sistema integrado de transporte, de unidades y vías en malas condiciones que finalmente impacta en la calidad de vida de grupos importantes de ciudadanos que normalmente se sitúan en las periferias de las ciudades contribuyendo a la inequidad y exclusión. Por lo dicho, cuando en Cuenca o en cualquier otra ciudad, se discute sobre medidas como el incremento del costo de un pasaje o ticket de transporte debe considerarse, no solamente criterios de sostenibilidad operativa de uno u otro sistema, debe considerarse el impacto que genera en aquellos sectores sociales que la imposibilidad de usar el transporte público representa un motivo de mayor exclusión y pobreza.

En una nota técnica publicada por el Banco Mundial sobre los nexos entre el transporte y la reducción de la pobreza, se reconoce que el transporte forma parte de prácticamente cualquier actividad humana, especialmente aquellas que se desarrollan en el espacio físico y es esencial para lograr medios de vida y bienestar sostenibles. Los problemas y necesidades de transporte de los pobres se relacionan esencialmente con el acceso y, por lo tanto, éste se convierte en el concepto unificador que relaciona el transporte con las necesidades básicas y el bienestar de los pobres<sup>431</sup>, tal como se a expuesto en párrafos anteriores.

Desde el punto de vista cultural, la movilidad ha generado grandes transformaciones en el comportamiento de los ciudadanos, en tanto y en cuanto, los sistemas integrados sean regulares, accesibles, cómodos y eficientes. Tradicionalmente, el tránsito, transporte y seguridad vial generan producto del desorden y poca organización actitudes de impaciencia, prisa e incluso violencia es por eso que se vuelve imperativo, no solo intervenir con infraestructura o equipamientos en este ámbito, sino además generar una cultura vial, peatonal, del automóvil, de la bicicleta, del transporte público, entre otros.

---

<sup>431</sup> Nota técnica publicada por el Banco Mundial.  
(<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/trtn0119.pdf>)



Y finalmente, en lo ambiental podemos decir a priori que el crecimiento de la demanda y por lo tanto de la oferta de transporte público y del parque automotor en las ciudades hace que cada vez las ciudades sean menos sustentables. La incidencia de un sistema inadecuado, obsoleto e irracional afecta la calidad de vida de las personas; sin embargo si los sistemas son integrados, ecológicos, no contaminantes facilitan, como concluye el Informe Especial sobre la Movilidad del Distrito Federal México, el acceso a bienes, servicios y satisfacen las necesidades básicas de las personas.<sup>432</sup> Los nuevos sistemas de transporte se ven avocados a usar tecnología limpia, de punta, sustentables, a promover formas de movilidad integrada y más amigables como la bicicleta y la caminata, esto se ha convertido en el mundo, un imperativo, no solo desde la perspectiva de la protección del entorno y medioambiente, sino también desde el punto de vista de la salud pública.

## **5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL NUEVO MARCO JURÍDICO NACIONAL**

### **5.2.1. Consideraciones generales de la descentralización**

Contrariamente a lo que uno podría creer, la descentralización de competencias es un tema que se ha discutido por décadas en el mundo, bajo diferentes enfoques que vale la pena tener en cuenta en este título.

A inicios del siglo XX, ya se hablaba de la descentralización y el dilema constituía el paso de la descentralización territorial a la descentralización por servicios, tanto en países anglosajones como continentales e incluso en las naciones socialistas, la descentralización se inscribió destacadamente en la política del momento. Ante unos ciudadanos que progresivamente exigían mejores servicios con menores esfuerzos por su parte, es la tecnocracia, dice Ramón Martín Mateo, la que sin resistencia asume el manejo técnico de los dispositivos administrativos de manera especializada,<sup>433</sup> que fundamentalmente busca eficiencia. Sin embargo, la descentralización también es

---

<sup>432</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES APLICADA EN DERECHOS HUMANOS (2013): op. cit.: pág. 24.

<sup>433</sup> MARTÍN MATEO, RAMÓN (1969): *El Horizonte de la Descentralización*, Colección de Estudios de Administración local, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pág. 21.

democracia o democratización, acerca al ciudadano las decisiones y les permite más o menos participar de estas. La participación, se ha convertido en una obsesión que postula a nivel de empresa la cogestión, exige a escala administrativa la efectiva integración de los ciudadanos en los centros de poder, en todos los niveles, mediante la creación de unas estructuras basadas en la plural distribución de la autoridad.<sup>434</sup> Estos criterios, se repiten décadas después en los procesos de descentralización contemporáneos.

Es así, que a partir de las décadas de los sesenta y setenta se empieza a hablar de la descentralización desde un enfoque de desarrollo, para luego en los ochenta y sobre todo noventa en el contexto de la globalización plantear una necesaria reforma y reconstrucción del Estado desde un enfoque neoliberal que en nuestro criterio, no se llega a concretar en el Ecuador y fracasa en varios lugares del mundo de manera estrepitosa. Esta visión neoliberal pretende restaurar el rol del mercado, a través de ciertos fundamentos dictados por el llamado “Consenso de Washington” en el que se prioriza la desregulación, la liberalización comercial y financiera, la reducción de los déficit fiscales y la inflación acompañado de la privatización de empresas y sectores públicos. Por lo tanto, el Estado centralista debía reducirse a mínimos, a actividades específicas y el sector privado asumir la prestación de servicios básicos fundamentales para el “bienestar ciudadano”. En esta línea, Augusto Barrera expone que, a la hora de discutir sobre la descentralización, el énfasis se colocaba en el mejoramiento de la racionalidad administrativa y fiscal, el achicamiento de las funciones del gobierno central, el amenguamiento de las presiones fiscales, la aplicación del principio de subsidiariedad y el fortalecimiento de los gobiernos locales. La lógica de la eficiencia y gobernabilidad atravesaban el pensamiento y la acción de los gobiernos.<sup>435</sup>

Además de lo expuesto, varios argumentos se plantearon en contra del Estado centralista en coherencia con la descentralización neoliberal y que los detalla Lautaro Ojeda<sup>436</sup>: crisis, desprestigio y agotamiento del Estado centralista, oligárquico, lejano a las aspiraciones locales, lo que demandó un cambio en la estructura política, económica y financiera del Estado; pérdida paulatina de capacidad económica, política y

---

<sup>434</sup> Ibídem: pág. 27.

<sup>435</sup> BARRERA, AUGUSTO. “Estado, sociedad y territorio: El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina”, *Revista Nueva Sociedad* No. 210, Julio – Agosto 2007, pág. 190.

<sup>436</sup> OJEDA, LAUTARO (1998): *Encrucijadas y Perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Ediciones Abya-Yala, pág. 8.

administrativa del gobierno central, por lo tanto mayor presión y conflictividad con los gobiernos locales; mayor complejidad de las responsabilidades del gobierno central, por el incremento de servicios y expectativas de la población; demanda de mayor autonomía de los niveles locales y de transferencias que propendan una distribución equitativa de la inversión y el gasto; desilusión por la planificación nacional incapaz de resolver los problemas económicos y sociales de carácter local; y un incremento de la demanda de participación, por lo tanto de democracia participativa.

En consecuencia, bajo el esquema descentralizador de los ochenta y noventa no se lograron avances significativos o estructurales, los pasos que se dieron a pesar de la normativa en la materia aprobada tanto Constitucional como legalmente<sup>437</sup>, tenía un marco conceptual individualista en el que se posibilitaba una descentralización de todas las competencias, salvo las de seguridad nacional, política exterior, política económica y tributaria y de gestión del endeudamiento. Este régimen creó un tercer nivel de gobierno seccional, sin competencias, ni recursos, las Juntas Parroquiales.

Es así, que a través de convenios particulares con ciertos gobiernos seccionales se descentralizó ciertas competencias, en función de la mejor o peor relación que estos mantenían con el régimen de turno y lejos estaba de corresponderse a un modelo descentralizador a mediano o largo plazo. Se entregó, la potestad al superpoderoso Consejo Nacional de Modernización – CONAM a través de la Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, del 31 de diciembre de 1993, aquí se habla de descentralización, se establecen algunas políticas, pero jamás se define un proceso o plazo a seguir. Esta descentralización, dice Barrera nació con tres características: achicamiento del estado; un limbo jurídico que dejaba varias interrogantes sin respuestas; y un Consejo de Modernización sin relación ni antecedentes con la administración pública.<sup>438</sup>

---

<sup>437</sup> En la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005 se llegaron a establecer términos perentorios y obligatorios para la transferencia de las competencias acompañada de recursos, sin embargo no existieron avances significativos en la práctica. La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997 era anterior a la Constitución de 1998, no guardaba concordancia, prácticamente fue inaplicable.

<sup>438</sup> BARRERA, AUGUSTO. Ponencia en el *Seminario Internacional “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador”*, FLACSO – Ecuador, 11-12 diciembre 2006.

En este modelo, al que le podemos denominar *discrecional*, estaba supeditado a la voluntad de las autoridades locales que debían solicitar la descentralización y a la voluntad del Estado central y la burocracia de proceder. Si bien, algunas competencias fueron asumidas por los gobiernos seccionales con responsabilidad y la mejora sustancial en el servicio o ejercicio de la competencia, esto no dejó de constituir un desorden competencial entre los distintos niveles de gobierno. Ahora bien, también en este esquema absolutamente discrecional varias competencias que podían resultar incómodas, simplemente no eran asumidas y aquellas que permitirían un beneficio y no entrañaban dificultades eran las que asumían por parte de los gobiernos seccionales con ciertas excepciones.<sup>439</sup> Otro elemento que no podemos dejar de anotar, es el económico, pocas o casi ninguna de las competencias que fueron transferidas operaron con recursos, lo que desalentó el proceso de descentralización bajo esta óptica.

Para Claudia Serrano y Agustín Fernández de Losada, en las últimas décadas hemos asistido a una expansión e intensificación de los procesos de descentralización en Europa y América Latina. El proceso afirman, no ha sido homogéneo, ni lineal, no podría serlo, pero refleja una sólida tendencia hacia una organización del Estado que ha ido inclinándose por la devolución (*devolution*) hacia los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía. Este proceso constituye un rediseño de los centros estatales de poder y no está exento de incertidumbre al traspasarse crecientes recursos y atribuciones a los niveles subnacionales. No siempre, especialmente en América Latina, se cuenta con diseños integrales y completos de un Estado descentralizado.<sup>440</sup>

A finales de la década de los noventa, Manuel Villoria vislumbraba con claridad la tendencia hacia un modelo distinto de descentralización y sostiene que se debe a algunas causas que las resumiremos a continuación<sup>441</sup>: primero, la existencia de tendencias históricas y culturales que no se pueden ocultar, cada Estado tiene su propio origen y tradiciones que le obligan a adoptar uno u otro modelo de administración de la

---

<sup>439</sup> Al 2007, de acuerdo al documento del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 del Consejo Nacional de Competencias se suscribieron convenios de descentralización en sectores como: turismo (76), ambiente (68), salud (8), educación (13), agricultura (20) y tránsito y transporte (6).

<sup>440</sup> AA.VV.: *Descentralización, Transparencia y Seguridad Jurídica en América Latina y Europa*, Fernández de Losada, Agustín y Serrano Madrid, Claudia (Dirs), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 2014, pág. 13.

<sup>441</sup> VILLORIA, MANUEL (1996): *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, pág. 228.

cosa pública; segundo, la necesidad de dar respuestas específicas, lo más cercano posible a los ciudadanos lo que promueve un principio fundamental que es el de la subsidiariedad que implica que lo que se puede resolver en lo local, no debe resolverse en lo nacional; tercero, la planificación del desarrollo económico en lo local o regional constituye el marco idóneo para la implementación de políticas estructurales, lo que obliga a un mejor gobierno con capacidades de gestión; cuarto, la implementación de un estado social, en nuestro caso del Buen Vivir<sup>442</sup>, requiere de colaboración entre los niveles de gobierno, la variedad de servicios, por lo tanto de responsabilidades exige cooperación; quinto, el desarrollo de la tecnología y de las comunicaciones hace que los medios tengan mayor penetración en la audiencia y ciudadanía en general, por lo que la reivindicaciones o necesidades requiere de una respuesta rápida y eficiente; y sexto, en el ámbito legislativo nacional es imposible regular particularidades de cada territorio, en consecuencia, la cercanía y la institucionalidad local podrá regular con una visión más cercana a la realidad.

En consecuencia, como dice Luis Verdesoto a la hora de citar a Burky, Perry y Dellinger, la descentralización es la delegación de poderes a unidades subnacionales; reconocimiento de grados de autonomía que generan decisiones vinculantes desde las unidades subnacionales; reorganización administrativa que genera comportamientos precisos de los actores subnacionales; rearticulación política y administrativa del Estado con la sociedad civil.

En tanto, sostiene el autor que las expectativas más importantes se fijan en: mejorar la eficiencia, cobertura, calidad y capacidad de respuesta del gobierno, a través de los servicios públicos; fortalecer institucionalmente a las unidades subnacionales de gobierno; transferir los mecanismos de adopción de decisiones; generar instrumentos de estabilización de un sistema político débil; atenuar el histórico presidencialismos

---

<sup>442</sup> El Plan Nacional del Buen Vivir establece como uno de los pilares fundamentales, la consolidación de un Estado policéntrico que supere las diferencias y desigualdades en el territorio ecuatoriano que no se ha visto beneficiado por las políticas públicas nacionales ni por la distribución de recursos del presupuesto general del Estado, donde se generaban regiones “ganadoras” predominantemente urbanas, frente al resto del país que no había tenido un desarrollo económico equiparable. En esta dirección, el Objetivo 12 del PNBV establece como una de sus políticas promover un desarrollo territorial equilibrado a través de los procesos de descentralización y desconcentración. AA.VV.: *Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel., Bravo Nieto, Diego., y Jarrín Feijóo, Soraya., Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Consejo Nacional de Competencias, Quito, 2013, pág. 15.

asociado a la centralización; afianzar la participación ciudadana y la generación de consensos; reconformar a la autoridad; desarrollar modalidades de control social de la gestión; mejorar la gerencia pública; simplificar el aparato administrativo; producir avances en la reforma de la cultura política y en la cultura institucional; y crear una ciudadanía tributaria.<sup>443</sup> Es decir, como describe Verdesoto, las expectativas de la descentralización son amplias y variadas<sup>444</sup>, y requieren por sobre todo de conjunto de decisiones y voluntad política que instrumente este proceso en los territorios.

En el caso del Ecuador, más allá de ser perfectible, hablamos de un modelo de descentralización fundamentado en un Estado democrático, activo y fuerte, bajo una nueva concepción de desarrollo que busca superar los intereses particulares en función de privilegiar los colectivos y sociales. En este modelo vemos, la recuperación de un Estado y su institucionalidad jugando un rol de rector y garante de derechos, a través de la definición de políticas públicas claras, del acceso a bienes y servicios públicos de calidad y de la restitución de derechos a grupos vulnerables que históricamente han sido excluidos. Por lo tanto, se empieza a discutir sobre la descentralización, desconcentración, desarrollo territorial y autonomías desde una perspectiva de desarrollo, redistribución equitativa y profundización de la democracia en el país, dejando a un costado aquella visión neoliberal expuesta con anterioridad, de un Estado débil e incompetente.

A esto debemos añadir, como se desprende del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 concordante con la Constitución de la República, la nueva organización política administrativa del Estado parte de dos conceptos fundamentales, la autonomía y la región. Autonomía que no implica secesión, sino por el contrario unidad desde el máximo respeto a que ninguna función del Estado, ni autoridad extraña podrán interferir en las potestades y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto es el derecho y capacidad efectiva de los niveles de gobierno para

---

<sup>443</sup> VERDESOTO, LUIS (2000): *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Banco Mundial, Washington, pág. 14.

<sup>444</sup> En el año 2000, el propio Verdesoto planteaba que varias son las razones para hacer la descentralización. Sin embargo destacaba: la relación entre descentralización y democracia perfeccionando la primera a la segunda, a través de una activa participación social; la segunda, la distribución territorial de los recursos que debe ser más equitativa a todos los lugares del territorio nacional y no concentrado en dos ciudades; y, la tercera razón el cambio significado de las regiones en un mundo globalizado, que ha tomado especial importancia. VERDESOTO, LUIS (2000): *¿Por qué y para qué descentralizar el estado ecuatoriano?*, Banco Mundial, Washington, pág. 19.

regirse mediante normas y órganos de gobierno propio. Y el concepto de región que se desarrolló en el marco de la propuesta de contar con un gobierno intermedio capaz de coordinar los niveles locales con los nacionales y asumir el desarrollo subnacional.<sup>445</sup>

Es así, que este nuevo modelo de descentralización contrario al neoliberal, tiene un marco jurídico bastante bien desarrollado que sustenta con claridad los objetivos que se pretenden conseguir, la propia Constitución que establece la recuperación de lo público a través de la reconstrucción del Estado plantea cinco ejes fundamentales en la relación Estado – sociedad: la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; el reconocimiento del Ecuador como plurinacional e intercultural; la participación como piedra angular de la democracia y de la política pública; una nueva organización territorial del Estado basada en la unidad, subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, complementariedad, equidad interterritorial y sustentabilidad; y un nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado.<sup>446</sup> Como podemos ver, el Estado se convierte en el centro y motor del desarrollo y en el máximo responsable de planificar políticas, elaborar programas y ejecutar proyectos que logren el buen vivir.<sup>447</sup> Cuando nos referimos al Estado, hablamos tanto del gobierno central como el de régimen seccional, es decir, provincial, local y parroquial.

En esta línea, la Constitución de la República establece con claridad el deber del Estado de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el proceso de autonomías y descentralización; y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización – COOTAD al definir las finalidades de la descentralización dice, en su artículo 106 que: “a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el

---

<sup>445</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012): *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Quito, pág. 12.

<sup>446</sup> *Ibídem*: pág. 8.

<sup>447</sup> El Estado central ha elaborado y actualizado en estos últimos años, de manera sistemática el Plan Nacional de Desarrollo que determina con claridad la necesidad de un Estado policéntrico que supere las inequidades y la concentración del desarrollo en pocas ciudades, hasta no hace mucho hablábamos en el Ecuador del bicentralismo, esto es, la concentración del desarrollo en dos ciudades Quito y Guayaquil. Si bien, aún debemos superar algunos rezagos de esa visión concentradora, el desarrollo territorial equilibrado, a través de la descentralización, desconcentración y del reparto justo de los recursos cada vez más se va haciendo realidad.

fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.”<sup>448</sup>

Por lo tanto, el nuevo modelo de descentralización pasa de ser discrecional a un modelo que se rige por los principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, coordinación y corresponsabilidad, sustentabilidad y participación en el marco de un Sistema Nacional de Competencias, a través de un organismo técnico el Consejo Nacional de Competencias que regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes, y la resolución en sede administrativa de conflictos de competencias entre niveles de gobierno.<sup>449</sup> En este modelo, el sistema nacional de competencias es de carácter obligatorio, progresivo y definitivo, y es a través de este que se lleva a cabo la descentralización, disminuyendo la discrecionalidad en la transferencia y dotando un orden al proceso de descentralización.<sup>450</sup>

En el ámbito fiscal, la solidaridad y la equidad interterritorial son sus principios fundamentales, se garantiza Constitucional y legalmente la transferencia de recursos del presupuesto general del Estado, el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes tomando en cuenta, el tamaño de la población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de la calidad de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y el nivel de cumplimiento de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan de Desarrollo de cada gobierno local. Asimismo, se garantiza en el caso de que los gobiernos seccionales asuman una nueva competencia, su costeo cumpliendo así el mandato Constitucional, de que toda transferencia de competencia debe llevar implícita la transferencia de recursos suficientes que permitan ejercer dicha obligación y responsabilidad. Y de igual manera, se garantiza la capacidad que tiene el gobierno autónomo descentralizado de generar sus propios

---

<sup>448</sup> La participación resulta esencial en el modelo de descentralización y en el sistema nacional de competencias. La participación ciudadana es una obligación Constitucional y legal presente en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, en la priorización de obras, en el control y evaluación de la gestión de las instituciones públicas. En el caso de Cuenca, existe legislación importante en esta materia que regula los mecanismos de participación de la ciudadanía a la hora de aprobar su PDOT Cantonal, la utilización de la silla vacía en el Concejo Cantonal, la regulación para la aplicación del presupuesto participativo en las parroquias rurales del Cantón y se ha discutido lo que constituiría un sistema de participación y control social.

<sup>449</sup> *Ibídem*: pág. 13.

<sup>450</sup> *Ibídem*: pág. 14.



recursos producto del cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas.<sup>451</sup>

En definitiva, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización se elimina el desorden en materia legislativa que existía y desarrolla la organización territorial y el sistema de competencias que establece la Constitución, fija sus principios y finalidades y desarrolla el funcionamiento e integración del Consejo Nacional de Competencias, organismo como decíamos encargado de impulsar el proceso de descentralización y garantiza su sostenibilidad de carácter financiero, que antes del 2008 estaba en entredicho.

En consecuencia, transformada y fortalecida la institucionalidad con un organismo fuerte con competencias claras y bien definidas que sostenga los procesos de descentralización planteados en la Constitución y en la Ley es imperativo contar un Plan, con una hoja de ruta de la Descentralización que permita como hemos dicho progresivamente que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con plenitud evitando la duplicidad de funciones favoreciendo sí, la coordinación y la complementariedad entre los distintos niveles de gobierno con un solo objetivo, conseguir como dice, el documento del Plan, un Estado democrático para el Buen Vivir que garantice los derechos de la ciudadanía, pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades<sup>452</sup>.

Por lo tanto, la descentralización bajo los parámetros actuales, es un proceso con alto contenido político que finalmente busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la participación, del control social, de asegurar la prestación de servicios básicos de calidad, del desarrollo territorial equilibrado y de la cohesión del Estado en todos sus niveles de gobierno.

---

<sup>451</sup> Debemos reconocer los avances en esta materia en el Ecuador. Antes las transferencias de recursos eran de carácter discrecional y dependían en gran medida de la voluntad política del gobierno de turno, el transferir o no los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Hoy la Constitución y la Ley establecen con claridad los porcentajes que se deben garantizar y opera el principio de solidaridad y equidad territorial fundamentales para un desarrollo armónico y equilibrado territorialmente hablando. Se han dictado normas que establecen con claridad el manejo de esos recursos, los límites de endeudamiento de los Gobiernos Autónomos como lo es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

<sup>452</sup> *Ibíd*em: pág. 16.

El marco jurídico vigente es uno de los logros más importantes en este modelo, la Constitución es contundente a la hora de hablar de principios de subsidiaridad, solidaridad territorial y justicia económica. La obligatoriedad y progresividad como decíamos garantiza una mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público, las responsabilidades y atribuciones se consolidan en cada uno de los niveles de gobierno y evita la duplicidad de funciones, por lo tanto fortalece el Estado y sus capacidades en todos los niveles de gobierno.<sup>453</sup> Sin embargo, no cabe duda que el camino descentralizador queda aún por ser recorrido, este proceso requiere de una voluntad política inquebrantable tanto de quien entrega las competencias como de quien las asume, hay varios sectores dependiendo de cada competencia que evitarán o colocarán obstáculos en este camino, por lo que se requiere de una alta dosis de decisión y convicción por la descentralización.

Finalmente, no podemos dejar de citar las principales características que debe tener todo proceso de descentralización, siguiendo en términos generales lo planteado por Lautaro Ojeda<sup>454</sup>: en primer lugar, debe ser gradual, la descentralización no es un solo acto, es un proceso paulatino, de transición que implica capacidades y decisión de entregar información y descentralizar, sin embargo también exige, un nivel de preparación administrativa, técnica, económica y política del gobierno que asume la responsabilidad; en segundo lugar, debe ser secuencial, esto es una entrega progresiva de atribuciones, responsabilidades y recursos, tomando en cuenta los ritmos y tiempos de cada localidad, no es lo mismo descentralizar una competencia a un gobierno seccional con capacidad administrativa y operativa, que un gobierno seccional que no conozca o no tenga la capacidad para asumir la competencia; tercero, debe ser prudente, la descentralización requiere de un proceso de reflexión, no se responde a un impulso, requiere un análisis serio y ha profundidad; en cuarto lugar, si bien la obligatoriedad establece condiciones y plazos, no puede dejar ser la descentralización flexible, sobre todo al entendimiento de que existen diferencias en las sociedades, por lo tanto especificidades que no pueden dejar de mirarse a la hora de asumir una nueva competencia; quinto, la descentralización debe ser abierta, debe llevar consigo, una participación amplia y sin límites de la ciudadanía, organizaciones locales y comunales que son los beneficiarios del gobierno de cercanía; y en sexto lugar, consensual entre

---

<sup>453</sup> Ibídem: pág. 22.

<sup>454</sup> OJEDA, LAUTARO (1998): op. cit.: pág. 8.

quienes transfieren las competencias y los que reciben; así como entre los distintos actores locales, de manera que se definan condiciones, tiempos, ritmos y funciones de manera acordada.

Por lo tanto, los procesos de descentralización si bien deben ser claros y plenamente establecidos, también deben establecer flexibilidad que permita a las diferentes realidades adecuarse y encontrar los caminos a seguir, sin que esto represente anarquía y ausencia de claridad de los objetivos a perseguir con la descentralización. La mejora sustancial en la calidad y calidez de los servicios que presta lo público, debe ser lo suficientemente atractivo para los ciudadanos, de manera que le otorgue legitimidad, respeto y una gestión participativa. Incluso, como dice Ramón Martín Mateo debemos apelar a la articulación de competencias, de delegaciones y mandatos entre los diferentes niveles de gobierno, de manera que se garantice en algunos casos la provisión del bien o servicio que presta el Estado.<sup>455</sup>

### **5.2.2. La descentralización y la transferencia de competencias en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial**

La preocupación y análisis sobre los tema de movilidad, tránsito y transporte se incrementa en relación con el crecimiento del uso del vehículo en las ciudades, lo que ha obligado, por un lado a un proceso de adaptación más o menos intensiva en materia legislativa y por otro, a la realización e implementación de planes en esta materia relacionadas con la planificación estratégica y territorial.

Es así, que en la década de los sesenta, se promulga la primera Ley de Tránsito Terrestre del Ecuador que como dice, Juan Pablo Chauvín, cambió drásticamente la organización del servicio del transporte público y concentró el ejercicio de la competencia en el estado central. Se creó la Junta General de Tránsito y la Dirección General de Tránsito como entes reguladores y de control del transporte y en 1966 se crea el Consejo Nacional de Tránsito y Transportes Terrestres.<sup>456</sup> En definitiva, como sostiene Carla

---

<sup>455</sup> MARTIN MATEO, RAMON (1969): op. cit., pág. 85.

<sup>456</sup> CHAUVIN, JUAN PABLO (2006): *Conflicto y Gobierno Local, el caso de Transporte Urbano en Quito*, Editorial Abya-Yala y FLACSO, sede Ecuador, Quito, pág. 64.

Hermida esta ley establece tres funciones principales, la organización y control del tránsito, la prevención de accidentes y un procedimiento para juzgar infracciones.<sup>457</sup>

En 1981 se publica en el Registro Oficial, la nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, en el que se incluyen nuevos términos en esta materia como: la planificación y reglamentación de tránsito y se suman nuevas instituciones que se superponen en competencias y coordinación como el Consejo Nacional, Dirección Nacional, Consejos Provinciales, Jefaturas Provinciales, Juzgados de Tránsito y la Comisión del Tránsito del Guayas. En la década de los noventa, luego de la Cumbre de Río el transporte público paso a ser considerado a nivel mundial un componente fundamental del desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y ambiental, con lo que hacen esfuerzos en materia legal en el país y es así que en 1996 se emite una nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, cuerpo normativo que no elimina la institucionalidad existente, sin embargo logra en algo la organización competencial entre éstas.<sup>458</sup>

En 1997, se expide la Ley Especial Descentralización del Estado y Participación Social bajo parámetros neoliberales, como lo hemos expuesto anteriormente, en esta Ley en el artículo 9, literal g, se autoriza a los municipios, no de manera obligatoria, a planificar y regular los medios de transporte público, sin que se incluya el control y la matriculación vehicular que constituyen fuentes generadoras de recursos. Es decir, la descentralización a la carta de finales de la década de los noventa permitía a los gobiernos de cercanía asumir una competencia “parcial” en movilidad, tránsito y transporte reservándose para el Estado central el manejo y control económico de la competencia; en consecuencia pocos fueron los municipios que asumieron esta competencia mutilada por la burocracia e interés económicos, esto es Quito, Cuenca, Ambato, Ibarra, Loja y Manta.

En este contexto, como dice Hermida, Cuenca fue el segundo municipio ecuatoriano que solicitó la transferencia de las competencias de planificación y regulación de tránsito y transporte, las cuales le fueron otorgadas en mayo de 1999. No obstante no se le otorgan las competencias de control, éstas quedaron en manos de la Policía Nacional,

---

<sup>457</sup> HERMIDA, CARLA (2015): *Movilidad y planeamiento urbano, diálogos y monólogos. El caso de Cuenca-Ecuador*, Presentación etapa final de tesis de doctorado, Universidad Católica de Chile, Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Santiago, pág 56.

<sup>458</sup> *Ibíd*em: pág. 56.

que a lo largo de una década demostró que no fue la mejor decisión, ya que la competencia generó una especie de bicefalia que impidió un adecuado y eficiente manejo de la competencia.<sup>459</sup>

Como vamos apreciar en los próximos párrafos, un adecuado marco jurídico permite un proceso de descentralización efectiva y sin dudas o confusiones, obliga a elaborar una serie de herramientas relacionadas con la planificación de la Movilidad, el fortalecimiento institucional que permita una adecuada administración y gestión de la competencia.

### **5.2.3. El nuevo esquema de descentralización: Marco Jurídico y legal en materia de movilidad**

El modelo existente hasta la vigencia de la Constitución de la República del 2008 se agotó, primero por su discrecionalidad respecto del proceso de entrega de competencias y luego por que estaba en manos de una serie de actores e intereses económicos e institucionales que defendían el status quo que les beneficiaba ampliamente.

Por lo tanto, luego de reflexionar sobre el nuevo modelo descentralización en el Ecuador, debemos abordar el caso de descentralización de la movilidad, tránsito y transporte público en Cuenca, como dicen Anabel Salazar, Diego Bravo y Soraya Jarrín entendiendo a ésta como eje vertebral y de enlaces horizontales, el cual considera los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a servicios básicos y sociales, los cuales son realizados en diferentes medios de transporte: terrestre, aéreo, fluvial y marítimo. La gestión de la movilidad supone el análisis de la situación actual del transporte de pasajeros y mercancías basado en la demanda y el destino, así como una serie de herramientas destinadas a apoyar y fomentar un cambio de actitud, de

---

<sup>459</sup> HERMIDA, CARLA (2015): El Municipio de Cuenca-Ecuador como planificador del Transporte Público: Primeros Quince años, *Ponencia en Conferencia Internacional sobre Movilidad en Lima – Perú*.

comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzcan a modos de transporte sostenibles.<sup>460</sup>

Como hemos dicho, estudiamos el caso de Cuenca desde tres pilares fundamentales para el ejercicio pleno de la competencia: en primer lugar, desde la transformación del marco jurídico tanto en lo Constitucional como en lo legal, reglamentario y a nivel de legislación local que ha marcado una nueva cancha en esta materia; en segundo lugar, desde la reforma institucional y consolidación de organismos especializados fundamentalmente en la Municipalidad de Cuenca; y tercero, desde el modelo de gestión y de la planificación estratégica que ha determinado una serie de acciones que exteriorizan el ejercicio pleno de la competencia.

#### ***5.2.3.1. Perspectiva Constitucional. La Constitución de la República del 2008 y los principios básicos de: exclusividad, concurrencia y subsidiaridad***

La Constitución de la República del Ecuador consagra con claridad, que el Estado ecuatoriano es constitucional de derechos y justicia estableciendo así, un régimen como se plantea en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, bajo una concepción igualitaria que busca resolver y solucionar situaciones de exclusión, desigualdad y pobreza que se dan en territorios alejados del centro político o económico.<sup>461</sup> Por lo tanto, es deber del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización, de acuerdo a lo que dispone el artículo 3, numeral 6 de la Carta Magna.

En el título V de la Organización Territorial del Estado, en el artículo 239 establece, que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Es decir, plantea un marco constitucional claro, respecto de las competencias que le corresponderá asumir a cada

---

<sup>460</sup> AA.VV.: *Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel., Bravo Nieto, Diego., y Jarrín Feijóo, Soraya., op. cit., pág. 17.

<sup>461</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012): op. cit., pág. 9.

nivel de gobierno, y en el caso del municipal, no es la excepción. Por lo tanto, estamos frente a un nuevo modelo de descentralización que obliga a la transferencia de competencias y a ejercer aquellas que le son a los distintos niveles de gobierno de obligatorio cumplimiento por mandato Constitucional y legal. Por lo tanto, no existe discrecionalidad, la descentralización es obligatoria, progresiva y gradual.

En el Capítulo Cuarto, se establece el Régimen de Competencias y en concreto al referirse a las competencias de los gobiernos autónomos municipales, en el artículo 264 dice: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.” Quedando claro, al revisar la Carta Magna, que la competencia le corresponde ejercer a los gobiernos municipales, no de manera discrecional o alternativa, sino por obligación y mandato constitucional.

En este punto, vale la pena definir, los principios básicos de las competencias que plantea la Constitución:

Las competencias son exclusivas, cuando su titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno, sin que esto represente que no pueda realizarse o ejercerse de manera concurrente, a través de la colaboración o complementariedad entre diferentes niveles de gobierno. Estas competencias deben asumirse, previa resolución del Consejo Nacional de Competencias en un plazo, no mayor a 4 años, de acuerdo a lo que establece el Plan Nacional de Descentralización.<sup>462</sup>

Las competencias son concurrentes cuando la titularidad le corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia y es el principio de subsidiariedad en el que se sustenta la gestión de estas competencias que implica privilegiar la prestación del servicio mejorando la calidad y eficacia, la democratización y control social de los mismos. Lo que sí, no puede suceder es que la concurrencia no este regulada y evitar la superposición de competencias, el plazo máximo que se ha establecido para

---

<sup>462</sup> Los artículos 260, 261, 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución de la República tratan sobre las competencias exclusivas. El 264 sobre aquellas que se les atribuye a los gobierno municipales, en el que se incluye en el número 6, planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

descentralizar estas competencias es de 8 años. La concurrencia puede darse tanto en las competencias exclusivas como en las concurrentes, en éstas es obligatoria y en las exclusivas es facultativa y dependerá de la voluntad del titular y del modelo de gestión del sector al cual pertenece.

Y son competencias adicionales y residuales, aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que no están asignadas expresamente con la Constitución o el COOTAD. Será el Consejo Nacional de Competencia el que defina el procedimiento a seguir en estos casos.

En este contexto, es que la Constitución de la República en el artículo 264, numeral 6 establece que entre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales esta la de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte público y seguridad vial dentro del territorio cantonal, sin que esto represente la inexistencia de una rectoría a nivel nacional, que la ejerce el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, a través del organismo técnico de la materia, el Consejo Nacional de Tránsito.

En este punto, debemos añadir el enfoque medioambiental que se ha plasmado en la normativa del Ecuador en esta materia, así en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial” se incluye a los modos no motorizados de movilidad, ya que el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, se fundamenta en la equidad y solidaridad social, derecho a la movilidad de personas y bienes, respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación, atención al colectivo de personas vulnerables, recuperación del espacio público en beneficio de los peatones y transportes no motorizados y la concepción de áreas urbanas o ciudades amigables. Y el enfoque de la planificación urbana que se expresa en el Plan Nacional del Buen Vivir del 2009 que nos plantea una movilidad sustentable y del necesario fomento de un cambio de actitud y de comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzca a modos de transporte sostenibles. El Plan menciona además que los gobiernos locales deben privilegiar el transporte público y sistemas alternativos, principalmente los no motorizados.

Estos enfoques o perspectivas, permiten abordar el tema de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial desde una integralidad, dejando de lado enfoques más limitados que tradicionalmente se utilizaban. Como dice, el documento del Consejo



Nacional de Competencias sobre el Plan Nacional de Descentralización, la reforma democrática del Estado fue uno de los temas de mayor debate, sobre todo de conceptos como la descentralización, desconcentración, desarrollo territorial y autonomías, antes incuestionables. En este sentido, se redefinió la descentralización y determinó que ésta no depende solo de los gobiernos locales, sino de todos los niveles de gobierno, fundamentalmente del gobierno central.<sup>463</sup>

En definitiva, el nuevo modelo descentralizador aprobado en la Constitución del 2008 se rige por los principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, coordinación y corresponsabilidad, sustentabilidad y participación, además por un sistema nacional de competencias que a través de un organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias que define el procedimiento y la transferencia de competencias a los distintos niveles de gobierno.

#### ***5.2.3.2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD***

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización – COOTAD aprobado y en vigencia desde el 19 de octubre de 2010 funde en un solo cuerpo legal aquellas normas que regían administrativamente a los gobiernos autónomos descentralizados y que estaban dispersas en el pasado.

Este cuerpo normativo, en el artículo 106 dispone que, a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía, disposición que guarda concordancia con lo que plantea la Constitución de la República. Por lo tanto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD constituye la base de este nuevo modelo descentralizador en el Ecuador, sin que deje de ser necesario, como establece el Plan Nacional de Descentralización 2012-

---

<sup>463</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012): op. cit., pág. 12.

2015, reformas a otros cuerpos normativos como el del agua, patrimonio, ambiente, cultura, caminos, vialidad, entre otros.<sup>464</sup>

En materia de movilidad, tránsito, transporte público y seguridad vial, el COOTAD en el artículo 55, al referirse a las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, en el literal f) es igual de determinante que lo planteado en la Constitución y dice: “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: f) Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal. Lo que representa, a diferencia de lo que decía la normativa anterior, una determinación clara de que la competencia en esta materia debe ejercerla en su totalidad el gobierno autónomo municipal y no de manera parcial y discrecional como lo venían haciendo pocos municipios que planificaba y regulaban en sus territorios, lo relativo a esta competencia.

En la misma línea, cuando dispone sobre el ejercicio de la competencia, en el artículo 130, dice: “El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.

La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia.

Los gobierno autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión de la competencia de

---

<sup>464</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012): Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, op. cit.: pág. 56.

tránsito y transporte público que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código....”

Como podemos apreciar, las normas citadas del COOTAD y otras<sup>465</sup>, no permiten discrecionalidad alguna, ni ningún tipo de duda respecto de las competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno, definiendo con claridad las responsabilidades tanto a nivel de rectoría como de la planificación, regulación y control de este importante ámbito de la vida de las sociedades contemporáneas. Cabe anotar, que a la fecha de entrada en vigencia del COOTAD, solo 6 de 221 municipios del país, incluido Cuenca ejercían esta competencia, circunscrito a la planificación y regulación, ninguno de los municipios lo hacían en materia de control del tránsito y transporte que se constituye en una parte fundamental y de ejercicio pleno de la competencia.

### ***5.2.3.3. Evolución y desarrollo de la normativa legal en Cuenca, el proceso de descentralización de la competencia***

Al iniciar el desarrollo de este título, si bien el estudio de caso se circunscribe a Cuenca, no podemos dejar de citar brevemente, un antecedente que a mi juicio resulta determinante a la hora de comprender que la descentralización es un mecanismo o modelo de gestión de lo público desde la cercanía y es así que la decisión de la capital de la República, Quito de demandar en 1993 las competencias de planificación y regulación del tránsito y transporte, que se ratifica con la aprobación de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito del 27 de diciembre de 1993 y con la creación de una Unidad de Planificación y Gestión del Transporte en 1995, sembró si bien de manera desordenada, un cierto afán por descentralizar esta competencia en el Ecuador.

---

<sup>465</sup> La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el artículo 30.4., dice que: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales en el ámbito de sus competencias en esta materia tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y Ordenanzas que expidan para planificar, regular y control el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción...” y continúa “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en el ámbito de sus competencias tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar las redes urbanas y rurales de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción”, norma que ratifica, el espíritu descentralizador del Estado plasmado en todo el ordenamiento jurídico vigente guardo concordancia con la Constitución y la Ley. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS – VICEMINISTERIO DE GESTION DEL TRANSPORTE (2012); *Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre, modelos de operación para la transferencia de competencias a los GADS y ejemplos de fuentes de financiamiento*, Ceygestión de Proyectos, Quito, pág. 10.

Con la aprobación en 1997 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social y con la vigencia de la nueva Constitución de la República de 1998 y la reforma a la Ley de Régimen Municipal asumieron en 1999 la competencia de planificar y regular el tránsito y transporte las ciudades de Cuenca, Guayaquil y Loja y posteriormente Ambato, Ibarra y Manta ratificándose el relativo entusiasmo que se vivía en el país por la descentralización.

Para Carla Hermida, a finales de la década de los noventa, era evidente la necesidad de que sean los gobiernos locales quienes asuman las competencias en materia de tránsito y transporte para evitar un largo divorcio que había existido con la planificación urbana. Por un lado, los municipios realizaban sus planes urbanos y por otro, el Estado a través de varias instituciones, regulaba y planificaba el tránsito y el transporte<sup>466</sup>, en casi todos los casos absolutamente distantes de la realidad de cada territorio.

En este contexto, el servicio público de transporte ha sido deficiente, en algunos casos precario y no ha permitido el desarrollo de sistemas eficientes, de calidad y menos aún con proyección a futuro. Juan Pablo Chauvin, dice que se consolidó en todo el Ecuador un sistema de transporte público basado en el pequeño propietario que seguía una lógica de supervivencia y no de acumulación.<sup>467</sup>, asunto que en el caso de Cuenca persiste, sin bien en menor medida, más allá de los avances organizativos de los propietarios de las empresas prestadoras del servicio de transporte público. Para 1999, antes de que Cuenca asuma la competencia para planificar y regular el tránsito y transporte, los conflictos eran permanentes, la ausencia de una planificación a mediano y largo plazo era evidente y la cantidad de unidades que prestaban el servicio público superaban la racionalidad en cuanto número, eran 664 y en su mayoría en muy mal estado, llevaban prestando el servicio entre 15 y 30 años, y además no se contaba con una planificación estratégica, ni operativa, 27 de las 31 líneas que operaban ingresaban al centro histórico, por lo que el servicio era deficiente y de mala calidad.

---

<sup>466</sup> HERMIDA, CARLA (2015): op. cit., pág. 63.

<sup>467</sup> CHAUVIN, JUAN PABLO (2007): *Conflicto y Gobierno Local: El caso del Transporte Urbano en Quito*, Editorial Abya-Yala y FLACSO – Ecuador, Quito, pág. 64.

Es así que, la Municipalidad de Cuenca solicita la transferencia de competencias para planificar y regular el tránsito y transporte en su territorio y es el mes de mayo de 1999 se dicta la Ordenanza de Planificación, Organización y Regulación del Tránsito y Transporte Terrestre para Cuenca en la que se crea y encarga a la Unidad de Tránsito y Transporte Terrestre de la Municipalidad, la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte, sin perjuicio de que, algunas de sus actividades puedan concesionarse o autorizarse otras formas de contratación administrativa, previa resolución de la Corporación Edilicia. Este cuerpo normativo, obliga a que esta planificación y regulación del transporte sea realizada en términos técnicos, económicos, sociales y medioambientales, establece que el servicio el público y privado serán en condiciones de seguridad, regularidad, calidad y protección ambiental.

Asimismo, se plantea en esta Ordenanza, algunos elementos que tienen que ver con el deber ser del manejo de esta competencia, como por ejemplo: que se garantizará que las partes, componentes y equipos de los vehículos que circulen en Cuenca, no contaminen atmosférica y sonoramente el medioambiente; y que los vehículos de transporte colectivo urbano, interurbano, interparroquial e intercantonal que se movilicen dentro de Cuenca, deberán disponer de tecnología necesaria para el respectivo control operacional y de seguridad de los pasajeros. Todos estos, aspectos de difícil verificación, si no se contaba con la competencia en el control del tránsito y transporte. Esta Ordenanza, reconoce en su artículo 3, “que el control del tránsito y transporte terrestres lo ejercerá la Policía Nacional, por delegación municipal, en las áreas concesionadas y en coordinación con la Unidad de Tránsito y Transporte Terrestres de la Municipalidad. Se respetarán las atribuciones que la Ley de Tránsito y su reglamento establecen para la Policía Nacional.” Es decir, más allá del mero hecho declarativo de la Ordenanza, de que el control se concesiona a la Policía Nacional, esto era imposible y jamás se transfirió la competencia del control por parte del Estado central a ninguna de las ciudades que asumieron esta responsabilidad en el país.<sup>468</sup>

---

<sup>468</sup> Antes de la aprobación de la Ordenanza de Planificación, Organización y Regulación del Tránsito y Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca, vale decir que existen algunos antecedentes legislativos relacionados con la materia, como: Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA) en 1997, que crea la Comisión e integra el trabajo de varias instituciones asegurando la aplicación de la normativa ambiental local y nacional; Ordenanza de Constitución de la Empresa Pública Municipal de Servicios de Terminales de Transporte Terrestre en 1997, que tiene como obligación la organización, administración y operación de los terminales y áreas de estacionamiento en el Cantón; reforma a la Ordenanza en referencia en 1998, que apuntala la ordenanza de 1997 e introduce asuntos relacionados con la estructura tarifaria; Ordenanza para Controlar la Contaminación Ambiental originada

Este mismo año 1999, se inicia un proceso de planificación en materia de tránsito y transporte con los estudios que realiza la Consultora PADECO en alianza con Chodai Co.Ltd, Transcraft Transport Engineering Consultants y TRANSLOG que se denominó el Plan de Tráfico Sustentable y que concluyó en el año 2001, sobre el que en materia de planificación profundizaremos más adelante. Sin embargo, en el ámbito el normativo este documento prevé una serie de cambios en la regulación existente, de manera que permita un desarrollo efectivo del sistema de transporte que se planteaba en el Plan Operacional de este estudio.

En el punto 11.10. cuando se habla de los tópicos que deben abarcarse en las Regulaciones: alcance exacto de las regulaciones; identificación de las organizaciones responsables de las regulaciones; el tipo de servicio a ser regulado; los servicios de transporte a ser brindados por compañías privadas; la creación de un registro municipal de los proveedores autorizados de servicio; la creación de reglas respecto a los requerimientos mínimos de capital para los operadores del servicio público; la obligación de los operadores de cumplir con los requerimientos de la Agencia en lo que se refiere a límites de edad de los vehículos, calificaciones técnicas, especificaciones, equipo y seguridad; reglas para la provisión de servicios de transporte público mediante concesión; modelo de contrato de servicio de operación, incluyendo los derechos y obligaciones de los operadores; condiciones de operación, incluyendo frecuencia del servicio, número máximo y mínimo y estructura de tarifas; reglas que aseguren una cobertura adecuada de seguro tanto para usuarios como para terceros; reglas para un adecuado mantenimiento; reglas para asegurar que los conductores estén debidamente licenciados; reglas para complementar con las leyes de seguridad de trabajo e higiene, particularmente relacionado con un área de descanso para el personal y espacios de parqueo para los vehículos; normas que establezcan una red y frecuencias de servicio nocturno adecuadas; reglas para la protección de los derechos de los pasajeros; reglas para la protección de la infraestructura urbana y del medio ambiente; y otros que determine la Agencia.<sup>469</sup> Sin

---

por la Emisión de Ruidos de 1998 que define la prevención, control y monitoreo del ruido de fuentes móviles y fijas. PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRANSCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS. *Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto*, Cuenca – Ecuador, Noviembre 1999, pág. 3, Capítulo 6.

<sup>469</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRANSCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS: op. cit., pág. 11.

lugar a dudas, estos tópicos se han abordado en el transcurso de estos años, desde que se asumió la competencia en materia de planificación y regulación.

En esta línea, marcada por la planificación, la Municipalidad de Cuenca dicta una serie de Ordenanzas que ratifican, la competencia asumida meses antes.

A finales de 1999, se dicta la Ordenanza que regula la implementación de Parqueaderos Públicos y Privados en áreas urbanas de valor histórico con un doble objetivo, se podría decir: primero, promover y regular el funcionamiento adecuado de parqueaderos para vehículos en la zona de mayor concentración de circulación vehicular de Cuenca, el centro histórico; y segundo, proteger los inmuebles con valor patrimonial bajo la tutela de la Comisión de Centro Histórico y de la Dirección de Control Urbanístico.

En el año 2000, se constituye a través de Ordenanza, la Empresa Pública Municipal de Servicios de Terminales de Transporte Terrestre de la ciudad de Cuenca – EMTET, que todavía desde una visión limitada, se le encarga la responsabilidad de organizar, administrar y operar los servicios que prestan las Terminales de Transporte Terrestre, de los puestos de estacionamiento vehicular y del control y regulación de las frecuencias asignadas por el Consejo Provincial de Tránsito. Sin embargo, es una acción afirmativa de ejercicio pleno de las competencias en materia de tránsito y transporte, a través de una decisión de carácter legislativa y administrativa a la vez, con la creación de una Empresa Pública. Lo interesante de esta Ordenanza, es la inclusión de conceptos de planificación, de gestión y administración, de coordinación con otras instancias del Estado, de recaudación tarifaria e incluso de regulación en el ámbito de sus competencias, con lo cual se abre la perspectiva del ejercicio pleno de la planificación y regulación de la competencia.

En el 2002 coherente con el ejercicio de la competencia, se dictan algunas ordenanzas: en primer lugar, asume la Unidad Municipal de Tránsito las atribuciones para regular la utilización de vías y aspectos conexos para el servicio público de tránsito y transporte terrestres y las infracciones y sanciones, responsabilidad que la comparte con la Secretaría General de Planificación en aquellos temas en los que tiene relación. En lo relacionado con el transporte público para el funcionamiento de la Red Integrada de

Transporte, la Ordenanza en su artículo 2 dispone que la Unidad Municipal de Tránsito emitirá resoluciones en: determinación de sentido de vías; localización de la señalización y semaforización; determinación de áreas para el aparcamiento de los vehículos y para la circulación; determinación de vías y carriles exclusivos para la circulación de autobuses; definición y localización de paradas obligatorias; definición de rutas para el transporte escolar; determinación de rutas y frecuencias del transporte público; localización de estaciones de transferencia; entre otros. Y en los siguientes artículos, se define la utilización de carriles exclusivos para el servicio de transporte público, los mecanismos y procedimientos para la definición de cupos y de la flota requerida en las distintas modalidades. Lamentablemente, muchos de los temas, sin que se hayan asumido con responsabilidad en los siguientes años; y en segundo lugar, la Ordenanza y Reglamento que regula la obligación de instalar un sistema de Taxímetro en los vehículos que prestan este servicio y un régimen sancionador en caso de incumplimiento.

A partir del 2005, se dictan cuatro cuerpos normativos entre los que tenemos:

La Ordenanza que norma el establecimiento del Sistema de Revisión Técnica Vehicular de Cuenca, que lleva implícita la delegación de su administración y control a una Fundación denominada “Cuencaaire” que posteriormente concesiona a una empresa privada, la realización de estos controles a veinte y cinco años. Esta Ordenanza, en definitiva establece las normas y procedimientos técnicos, normalizados, utilizados para determinar la aptitud de circulación de los vehículos motorizados que circulen en el territorio del Cantón Cuenca.<sup>470</sup>

El 2006 se dicta, el Reglamento que norma la reducción de la flota vehicular que presta el servicio de Transporte de Pasajeros en Bus Urbano” en Cuenca, en el que se establece que no deberán superar las 475 unidades “bus tipo” las que operarían en el territorio del Cantón, de acuerdo a lo establecía el Plan Sustentable de Tránsito y

---

<sup>470</sup> Esta Ordenanza establece que aspectos comprende la Revisión Técnica Vehicular: a) Revisión mecánica y de seguridad; b) Control de emisiones de gases contaminantes o de opacidad y ruido dentro de los límites máximos permisibles; c) Revisión de idoneidad en los casos específicos que se determinen reglamentariamente; y d) Examen de la legalidad de la documentación que acredite la propiedad o tenencia del vehículo de conformidad con la Ley. Esta normativa se aprueba el 29 de agosto de 2005, pero solamente en el año 2010 se empieza con rigurosidad su aplicación.



Transporte Terrestre de 1999. Se excluyen de la prestación del servicio, aquellas unidades que eran consideradas bajo la modalidad de popular y especial.

En el año 2007 en concordancia con la Ordenanza dictada en el 2005, se aprueba la que norma y desarrolla con detalle el establecimiento del Sistema de Revisión Técnica Vehicular de Cuenca y la Delegación de Competencias a Cuencaire, Corporación para el mejoramiento del Aire en Cuenca en la que se destaca: la posibilidad de contratar a terceros la ejecución de las atribuciones que constan en esta Ordenanza, de conformidad con la Constitución Política de la República y la Ley; el establecimiento de las normas relativas a la Revisión Técnica Vehicular; el proceso mismo de Revisión Técnica Vehicular; la Revisión de la legalidad de la propiedad o tenencia; la Revisión mecánica y de seguridad; el control de la contaminación y sus métodos; el control del ruido; la idoneidad; el funcionamiento de los Centros de Revisión y Control vehicular; la Tasas y los mecanismos de cálculo; las excepciones; los controles aleatorios en la vía pública; un sistema de infracciones y sanciones; el procedimiento para la imposición de una sanción; el incumplimiento de los Centros de Revisión; y, el monitoreo de la calidad del aire.

En este mismo año, se aprueba la Ordenanza que regula el tránsito de vehículos de transporte de pasajeros y de carga, interprovincial e intercantonal, por las avenidas y pasos laterales de Cuenca, que tiene como objetivo facilitar la circulación de los vehículos pesados que están de paso por la ciudad y definir las vías de circulación de aquellos que tienen como origen y destino Cuenca. Lamentablemente esta norma vigente desde el 1 de octubre del 2007, no se ha cumplido en su totalidad.

Es a partir del 2008, con la nueva Constitución que se abrió el camino para un proceso de descentralización obligatorio, progresivo, solidario, incluyente y por niveles que suma mecanismos de seguimiento y evaluación, como se ha dicho anteriormente. En este contexto, es que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca entre agosto y diciembre del 2009 toma, la decisión en el menor tiempo posible de asumir la totalidad de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial, por dos razones fundamentales: primero, por la creciente conflictividad que se presenta en la urbe en esta materia y que requiere de una intervención oportuna debidamente planificada; y segundo, por la obligación Constitucional y legal que plasmaba en la legislación vigente en la República del Ecuador.

Es así que, ya no solo en materia legislativa se da pasos en la línea de asumir las competencias, sino que se prepara una profunda reforma institucional que da lugar, para empezar a visibilizar el tema de la movilidad, tránsito y transporte en niveles de mayor importancia, como una de las problemáticas más importantes a resolver en Cuenca; y luego como uno de los temas de mayor prioridad a ser planificado por la institución municipal. Consecuentemente, el 22 de diciembre de 2009, se dicta una Reforma a la Ordenanza que Regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca creándose una Secretaria de Movilidad, Tránsito y Transporte con funciones esencialmente de planificación, de generación de políticas públicas, coordinación y gestión en esta materia buscando la eficiencia, eficacia, sinergia, racionalidad y optimización de recursos.

Para abril del 2010, se constituía mediante Ordenanza la Empresa de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca – EMOV EP que tiene como obligación fundamental gestionar, organizar, regular y controlar este sector estratégico, así como asume la responsabilidad de brindar servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte en el Cantón Cuenca propendiendo al mejoramiento y ampliación de los servicios y sus sistemas buscando aportar con soluciones desde el punto de vista social, técnico, ambiental, económico y financiero, como dice, el artículo 2 de esta Ordenanza. Profundizaremos más adelante sobre esta empresa y todo el proceso de fortalecimiento institucional que se implementó para asumir la competencia adecuadamente.

Este mismo año, se aprueba Ordenanza para el Control y Sanción de la Promoción y Prestación de los Servicios de Transporte Público, Comercial y por cuenta propia, con o sin título habilitante, que le da total competencia al órgano operativo del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca en esta materia, la Empresa de Movilidad, Tránsito y Transporte – EMOV-EP a la hora de otorgar títulos habilitantes a todos los vehículos de transporte que circulen en el territorio del Cantón Cuenca, se establecen los requisitos y condiciones de la prestación del servicio en sus distintas modalidades, así como el régimen sancionador. Esta Ordenanza es vital, por que permite previo informes técnicos debidamente sustentados, establecer el número de unidades que prestarán el servicio siempre que cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley y ordenanzas garantizando el servicio público que prestan los privados en este caso, permite además

este cuerpo normativo, sancionar a aquellos que espontáneamente brindan este servicio, sin ningún tipo de control y seguridad al usuario.

Para el 2011, se dicta una Ordenanza en pleno ejercicio de las competencias por parte de la Municipalidad que es la de Aplicación del Sistema de Recaudo en el Transporte Público en Buses (SIR), norma técnica que facilita operativamente el servicio de transporte, evita la evasión y promueve la utilización de tecnologías de punta, a través de medios pago, hardware y software, red de telecomunicaciones y actividades de recaudo de las tarifas. La aplicación de estos sistemas, resultan fundamentales a la hora de la planificación, ya que detectan la demanda de pasajeros y permiten hacer una oferta adecuada y racional del sistema.

En esta Ordenanza además en los artículos 7 y 8, se define lo que entiende por Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) considerada como un conjunto de instrumentos que permiten la operación, comercialización y difusión del SIR; y el Sistema de Control de las Operaciones que son el conjunto de equipos de hardware y software que conjuntamente con la aplicación de ingeniería de transporte permiten realizar el comando, control y comunicación operacional de las flotas, con el objetivo de gerencias y optimizar la producción del sistema de transporte, disminuir los costos operacionales y mejorar el servicio e información al usuario. Herramientas o sistemas de enorme versatilidad que prestan múltiples servicios a la explotación de manera que se garantice la calidad y regularidad del servicio. Finalmente, en esta norma se define el sistema tarifario, incluidas las consideraciones para aquellos sectores en situación de vulnerabilidad y los derechos y deberes de los usuarios y operadores del Servicio, sin perjuicio de lo que establece la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y su Reglamento, así como un régimen sancionador y su procedimiento para aquellas personas que no cumplan con lo establecido en esta Ordenanza. En consecuencia, es una norma que aborda todas las aristas de lo que representa la operación de un sistema integrado de transporte y sus actores, de manera que se garantice la calidad, calidez y eficiencia del servicio.

A inicios del 2012, se aprueba la Ordenanza para el cobro de Tasas de los servicios que se prestan en la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca – EMOV EP, que regula el cobro de tasas por los servicios que presta la Empresa, esto es: certificaciones; entrega o reposición de adhesivos de Registro; cambio de unidad,

de socio; contrato, permiso y autorización de operación; incremento de unidades por demanda; frecuencias de pasajeros en el terminal, en el transporte intercantonal, interprovincial y de taxis. Es decir, se sienta la base legal, que permita a la Empresa Pública en el marco de su autonomía legal, administrativa y financiera desarrollar sus actividades.

De igual manera, el 2012 se dicta una Ordenanza que regula y controla la ocupación de las vías públicas por vehículos motorizados dentro del Cantón Cuenca y funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado y Parqueo indebido – SERT herramienta básica de gestión del tránsito democratizando el uso del suelo, ordena y organiza el espacio público, coadyuva al mejoramiento de la seguridad en la vía pública y facilita la circulación peatonal, de bicicletas y vehicular motorizada; bajo normas y condiciones de seguridad vial y observancia de las disposiciones de estacionamiento de esta Ordenanza. Esta norma desarrolla con bastante detalle las zonas de estacionamiento rotativo tarifado; las zonas con prohibición para estacionar; la circulación y tránsito por las vías urbanas y parqueo de los vehículos pesados y de carga liviana; la definición y uso de los carriles exclusivos para Transporte Público; el manejo y régimen de los vehículos retirados que han incumplido lo dispuesto en la Ordenanza; las tasas aplicables al Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado, el mecanismo de cobro y exoneraciones; las infracciones, sanciones y el procedimiento a seguir; y el sistema de selección del personal que laborará en el Sistema.

Desde el punto de vista impositivo, este mismo año, se pone en vigencia una Ordenanza para la Determinación, Administración, Control y Recaudación del Impuesto a los Vehículos que graba con la obligación a toda persona natural o jurídica que posea vehículos y que resida en Cuenca. Esta norma, busca generar ingresos al Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, de manera que se reinvierta en obras relacionadas con la Movilidad, Tránsito y Transporte.

Y finalmente este año, se cierra con dos Ordenanzas, una en calidad de reforma a la de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca – EMOV EP, en el que se incluyen la posibilidad de ésta, de administrar y controlar los servicios de infraestructura conexas o complementarias del sistema de movilidad del Cantón Cuenca y la capacidad de construir

infraestructura requerida para la eficiencia del sistema de movilidad, mejorando los niveles de servicio a la ciudadanía usuaria de los diferentes servicios de carácter público. Y otra, política que ratifica lo actuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y la Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte – EMOV EP haciendo especial énfasis en su artículo 2, en el que se establece que la competencia de planificación es exclusivamente Municipal y se la ejecuta a través de la dependencia técnica correspondiente.

De lo observado, podemos concluir que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, de manera sistemática ha legislado en esta materia, con el objetivo de asumir las competencias en su totalidad. La construcción de un orden jurídico local evidencia, una voluntad política de la administración y la ciudad por asumir una competencia, que lamentablemente manejada desde la distancia prestaba servicios de manera deficiente, sin ayudar a resolver los problemas de la movilidad, del tránsito, transporte y seguridad vial, sino el contrario incrementando los efectos nocivos de esta problemática. Es a partir de agosto 2009, que se implementa un modelo de gestión que visibiliza la movilidad, tránsito y transporte, colocándole en un lugar de prioridad a resolver por parte de la institucionalidad municipal, lo que representa decisión política, a la que ayuda, un marco jurídico nacional claro y bien definido respecto de la descentralización.

Ahora bien, todo proceso de descentralización en las circunstancias actuales esta reglado y como hemos visto, no tiene nada que ver con el sistema discrecional que se venía implementando con anterioridad, así lo define el artículo 154 del COOTAD que dice, que “para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias observará el siguiente proceso:

- a) Informes habilitantes: El proceso de transferencia iniciará con la elaboración de un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas y un informe de la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir las nuevas competencias.

Para el informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las

competencias, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo nacional de la Función Ejecutiva correspondiente, la elaboración de un informe técnico sectorial sobre el estado de ejecución y cumplimiento actual de las nuevas competencias. El informe incluirá un detalle de los talentos humanos, los recursos materiales y tecnológicos correspondientes a tales competencias, así como también de los déficits existentes y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las competencias.

Paralelamente, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo rector de las finanzas públicas, la elaboración de un informe de los recursos financieros existentes para la gestión de las competencias, el mismo que incluirá la información presupuestaria a nivel de partida debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

En relación con el informe de la capacidad operativa actual de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados que van a asumir las nuevas competencias el Consejo Nacional de Competencias establecerá los mecanismos y procedimientos, para formarlos conjuntamente con las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno.

b) Informe de la comisión de costeo de competencias: Con los informes del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, de capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de recursos existentes, se integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias, de conformidad con el artículo 123 del Código, la cual identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, en el plazo establecido por el mismo. Este informe deberá considerar las diferencias de escala en los costos según las densidades de población, así como también una cuantificación de los déficits financieros que servirán para definir las políticas y mecanismos para

compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.<sup>471</sup>

c) Identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que recibirán las competencias y de aquellos que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional: Con los informes técnicos señalados y el costeo de los recursos correspondientes, el Consejo Nacional de Competencias, determinará los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran en condiciones de recibir las nuevas competencias y aquellos que requieran un proceso de fortalecimiento institucional. Estos últimos serán clasificados en dos grupos de acuerdo a sus necesidades de desarrollo de capacidades, para recibir las competencias en una segunda o tercera fase.

El gobierno central se encargará de ejecutar temporalmente las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados que aún no tengan las condiciones institucionales para recibirlas.

d) Resolución de transferencia de competencias y recursos: El Consejo Nacional de Competencias expedirá una resolución motivada mediante la cual se transfiere las competencias y recursos a cada gobierno autónomo descentralizado. La resolución contendrá el detalle de las competencias, talentos humanos, y recursos financieros, materiales y tecnológicos transferidos. Entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.

e) Entrega efectiva de recursos: En el plazo máximo de tres meses contados desde la publicación en el Registro Oficial de la resolución, los ministerios correspondientes de la Función Ejecutiva realizarán la entrega efectiva de los

---

<sup>471</sup> Se define la descentralización como una estrategia clave en la búsqueda de la distribución equitativa del poder y recursos nacionales. Se fundamenta en el principio de subsidiariedad que privilegia gestión de las competencia por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, y en este contexto es que la Comisión de costeo de la competencia identifica los recursos necesarios correspondientes a la competencia cuantificando los déficits financieros que servirán para definir políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios; determinará los recursos a transferir para financiar el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. AA.VV.: Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel., Bravo Nieto, Diego., y Jarrín Feijóo, Soraya., op. cit.: pág. 37.

recursos materiales y tecnológicos al gobierno autónomo descentralizado correspondiente, conforme las normas que regulan los bienes del sector público.

Dentro del mismo plazo, transforman los talentos humanos tanto de servicio civil como los regulados por el Código del Trabajo con el apoyo técnico y jurídico del organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones del sector público, y del organismo rector en materia laboral y del trabajo, de conformidad con las leyes respectivas.

El organismo rector de las finanzas públicas, dentro de este mismo plazo, transferirá los recursos financieros correspondientes, de conformidad con la programación fiscal. En adelante, incluirá obligatoriamente en el presupuesto de los siguientes ejercicios fiscales los recursos que le corresponde al gobierno autónomo descentralizado respectivo por estas transferencias.

f) Proceso de fortalecimiento institucional: El Consejo Nacional de Competencias aprobará un cronograma, que será publicado en el Registro Oficial, para efectuar progresivamente las transferencias de competencias exclusivas y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que requieran un proceso de fortalecimiento institucional en una segunda y tercera fase, y fijará los plazos para la transferencia. El procedimiento para estas transferencias será el mismo dispuesto para la primera fase.

El Consejo Nacional de Competencias establecerá los plazos para la elaboración y presentación de los informes.”<sup>472</sup>

---

<sup>472</sup> La definición del proceso de transferencia de la Competencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial representó un esfuerzo interinstitucional intenso, participaron el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, La Agencia Nacional de Tránsito, la Comisión de Tránsito del Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Finanzas, la Asociación de Municipalidades del Ecuador y los delegados de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales que permitió contar con toda la información necesaria para realizar la transferencia de la competencia. AA.VV.: Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel., Bravo Nieto, Diego., y Jarrín Feijóo, Soraya., op. cit.: pág. 20.



Procedimiento, que el caso de Cuenca se cumplió en algunos elementos con cierta anticipación a lo regulado en la Resolución Nro. 006-CNC-2012, del 26 de abril de 2012 (Anexo 4) del Consejo Nacional de Competencias, producto de una visión clara y voluntad política de asumir la responsabilidad plena de planificar, ordenar, regular, controlar y dar seguridad en materia de movilidad, tránsito y transporte, tal como lo establece el artículo 1, de la citada resolución. En esta Resolución se establecen tres modelos de gestión diferenciados, el A, B y C; y, de acuerdo a ellos se definieron plazos de implementación. Cuenca se situó en el modelo A, junto a Quito, Guayaquil, Ibarra, Loja, Ambato y Manta. Se ratifica y desarrolla además, las facultades del gobierno central de rectoría y planificación a nivel nacional, de regulación a través de la entidad rectora y entidades técnicas adscritas, de control y gestión nacional; las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados Metropolitanos y Municipales diferenciando las facultades de acuerdo a los modelos de gestión establecidos en rectoría, planificación, regulación, control y gestión local.<sup>473</sup>

Incluye la Resolución, en el artículo 27, un aspecto que ni de lejos se tomo en cuenta en el modelo de descentralización a la carta, que es el financiamiento del ejercicio de la Competencia definiendo con claridad los recursos con los que contarán los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales como: la recaudación por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, suscripción de contratos de operación, multas y sanciones; por el cobro del impuesto a los vehículo conforme a lo establecido por el COOTAD, lo que le corresponda a la recaudación de la tasa de matriculación y sus multas asociadas; los recursos de la tasa de revisión técnica vehicular y sus multas; y un monto para egresos no permanentes como un mecanismo de compensación. (Anexo 4)

---

<sup>473</sup> Con el objetivo de ubicar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en los modelos de gestión A, B y C se establecieron tres criterios que permitan determinar sus características para asumir la competencia: a) Índice de necesidades de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial que caracteriza a cada Cantón; b) Sostenibilidad económica en el ejercicio de la competencia para la prestación del servicio de revisión y matriculación vehicular, a través de un requisito mínimo de 15.000 vehículos registrados por cantón, de acuerdo a la residencia del propietario para la sostenibilidad económica dentro de un centro de revisión y control vehicular; c) Experiencia de cada GAD metropolitano y municipal para el ejercicio de la competencia con base en el informe de la capacidad operativa entregado por el AME. AA.VV.: Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel., Bravo Nieto, Diego., y Jarrín Feijóo, Soraya., op. cit.: pág. 24.

De acuerdo a la Resolución No. 0003-CNC-2015 del 26 de marzo de 2015, el Consejo Nacional de Competencias resolvió revisar los modelos de gestión e incluyó a la Mancomunidad del Norte en el modelo de gestión A, integrado por 12 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (San Pedro de Huaca, Bolívar, Mira, Montúfar, Espejo, San Lorenzo, Ibarra, Antonio Ante, Otavalo, Pimampiro, Urcuquí y Pedro Moncayo), dejando en el modelo B a 169 Cantones y 5 Mancomunidades de Zamora Chinchipe con 9 GADS, Tungurahua con 8 GADS, Cotopaxi con 6 GADS, Sucumbíos con 7 GADS y Pastaza con 4 GADS. (Anexo 5)

Como hemos podido observar, la ciudad de Cuenca ha sido pionera en asumir las competencias en esta materia, que poco a poco redundará en la prestación de un conjunto de servicios de calidad. La base legal es trascendental y sin ella sería imposible gestionar esta o cualquier otra competencia de manera eficaz. Cuenca se anticipó en algunos ámbitos de la competencia, sin embargo el control herramienta básica para un ejercicio pleno, recién fue transferida en el 2012, con lo cual, la tarea es ardua y compleja, requiere de claridad y definición de objetivos que solo la planificación y un adecuado seguimiento y evaluación puede conseguir.

En los próximos años, será fundamental no solo el nivel de planificación, regulación, control y gestión de la competencia, sino también una rectoría que sin ser invasiva marque el ritmo y evalúe constantemente el ejercicio de la misma en el marco de garantizar este derecho fundamental, de la calidad y eficiencia, por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Si la ciudadanía, no reconoce una mejora sustancial en estos ámbitos, podremos decir que la descentralización de la competencia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial ha fracasado.

## **5.2.4. Las competencias de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial**

### ***5.2.4.1. La Planificación en materia de movilidad y su desarrollo: Evolución de la Planificación de la Movilidad en Cuenca y el Plan de Movilidad Sustentable***

La planificación en esta materia ha evolucionado desde la elaboración de planes tránsito, tráfico o transporte a planes de movilidad sustentable con una visión de integralidad colocando al ser humano como centro de toda actividad. Hace décadas para autores como Colin Buchanan, los planes de transporte debían tener en cuenta la demanda de uso de coches y por lo tanto, medidas que influyan en esa demanda como por ejemplo: usar un sistema de permisos o licencias para controlar la entrada de vehículos en ciertas zonas, fijar un precio a la utilización del espacio, definir políticas de aparcamientos y concesión de subsidios de transporte público haciendo que este ofrezca ventajas financieras sobre el uso de automóviles privados.<sup>474</sup>

Desde el 11 de mayo de 1999 con la suscripción del Convenio de Transferencia de Competencias para la planificación y regulación del tránsito y transporte urbano entre el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y la Municipalidad de Cuenca, esta ha venido diseñando una serie de instrumentos en este ámbito que vamos a detallar, partiendo del entendimiento de que la planificación, no es más que la facultad de establecer y articular políticas, objetivos y estrategias como parte de la ejecución de los planes y proyectos para el ejercicio correcto de las competencias.

A continuación detallamos los siguientes estudios realizados entre 1999 al 2014 por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca:

- Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto, Cuenca – Ecuador, PADECO CO., LTD. – Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Actualización Operacional del Sistema Integrado de Transporte, SIT A & V Consultores - Banco Mundial, 2006.
- Estudio de demanda de Transporte Comercial para Cuenca: Taxis, Transporte de Turismo, Transporte Escolar, Transporte Mixto, Pasajeros

---

<sup>474</sup> BUCHANAN, COLIN (1963): *El tráfico en las ciudades*, Editorial Tecnos, Madrid, pág. 230.

Interparroquiales, Carga Pesada, Carga Liviana Urbana y Liviana Interparroquial, Arquitecto Rodrigo Torres, 2010.

- Estudios de Prefactibilidad de un sistema de Tranvía para Cuenca, Secretaria de Planificación y Secretaria de Movilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, 2010.
- Estudios de Factibilidad para el Tranvía “Cuatro Ríos” de Cuenca, ARTELIA-COTEBA-Gobierno de Francia, 2011.
- Estudio Sistema Integrado de Transporte – Diseño del Plan Operacional Fase I, Normas para el material rodante, BRAXTON Cía. Ltda., 2012.
- Estudio Sistema Integrado de Transporte – Diseño del Plan Operacional Fase I, BRAXTON Cía. Ltda., 2012.
- Estudios para la elaboración del Plan de Ciclovías Urbanas y Proyecto definitivo para fase piloto y del Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la ciudad de Cuenca, MOVERE, 2012.
- Estudios Complementarios y de Ingeniería Básica para el Tranvía, ETS EuskalTrenbideSarea – Red Ferroviaria Vasca – Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, 2012 que incluye:
  - o Informe de análisis de la información existente.
  - o Análisis de la situación actual del sistema de Transporte.
  - o Viabilidad Técnica.
  - o Informe sobre Sistema de Transporte: etapa 1 y 2.
  - o Diagnostico y propuesta de la estructura institucional.
  - o Informe final de modelización del transporte y proyecciones de demanda y oferta.
  - o Informe final del Enlace con el Sistema Integrado de Transporte.
  - o Informe de la evaluación socioeconómica.
  - o Informe de la evaluación financiera.
  - o Estudio de viabilidad Técnica I y II.
  - o Diseños Urbanísticos y arquitectónicos.
  - o Sondeos mecánicos con recuperación de testigo.
  - o Estudios de Arqueología Preventiva.
  - o Diseños de Infraestructura.
  - o Diseños Estructurales.

- Sistema de Transporte – Etapa I y II
- Diseños Eléctricos.
- Diseños Sistema operación, administración y sistemas de señalización.
- Plan de Construcción
- Informe sobre Material Rodante.
- Estudio Catastral.
- Estudio de Impacto Ambiental
- Modelización del Transporte
- Plan de Comunicación y Socialización.
- Informe de la Operación y Mantenimiento del sistema.
- Estudios Etapa – Telecomunicaciones.
- Estudios Etapa – Agua Potable y Alcantarillado.
- Sistema contra incendios de Patios y Talleres.
- Diseño de instalaciones de agua potable y alcantarillado de patios y talleres.

Como podemos ver, la ciudad de Cuenca ha tenido una intensa actividad en materia de planificación constituyéndose en una de las mayores fortalezas como consecuencia de haber asumido las competencias y con la decisión de resolver desde la cercanía los problemas de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

Para efectos de nuestra investigación, luego de haber detallado los instrumentos de planificación desarrollados, vamos a puntualizar algunos de los estudios y elementos de estos instrumentos con el objetivo de demostrar, que la Ilustre Municipalidad de Cuenca, hoy Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca ha ejercido con plenitud la competencia de planificación en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial:

1. Como decíamos con anterioridad, una vez asumida la competencia de planificación en 1999, el gobierno local toma la decisión de elaborar un Plan, denominado “Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable” de PADECO que identifica algunos elementos sobre el funcionamiento del Sistema de Transporte Público de Cuenca:

La flota de buses divididos en populares, ejecutivos y selectivos sumaba 664 unidades de las cuales el 62.6% tenía entre 15 a 30 años prestando el servicio en 31 rutas o líneas, de las cuales 27 ingresaban al centro histórico, origen-destino más importante de todo el Cantón. La operación se registraba sin planificación, el servicio sin cumplir con estándares de calidad y la operación era costosa con la consecuente pérdida paulatina de pasajeros, los impactos negativos de contaminación ambiental, altos niveles de accidentabilidad y congestión eran evidentes, siendo territorialmente hablando el centro histórico declarado el mismo año Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO el más afectado.<sup>475</sup>

Por lo tanto, en las conclusiones de este extenso documento se realizan recomendaciones a corto y mediano plazo tanto en la operación, el manejo y reducción de la flota, la administración del tráfico en el centro histórico, entre otros. Y a mediano plazo, se plantea fundamentalmente, la constitución de una red integrada de transportes que incluía la construcción de cuatro terminales de integración (Panamericana norte y sur, terminal terrestre y el Arenal), rutas troncales, rutas alimentadoras y rutas convencionales.<sup>476</sup> Este concepto, se aborda en este estudio desde la perspectiva de la racionalización general de la red de buses y se la plantea de manera progresiva. Todas las rutas “integradas” de bus convergen a una estación de transferencia localizada de manera estratégica, dentro de los terminales, los pasajeros son libres de cambiar de una ruta de bus a otra, sin tener que pagar otro pasaje<sup>477</sup>, lo que representa mayor comodidad para los pasajeros y eficiencia para los operadores. Los componentes que se plantean en este Plan sobre el Sistema Integrado de Transporte Urbano son: terminales de integración, rutas troncales, rutas alimentadoras, rutas convencionales y un análisis sobre los beneficios del servicio de un SIT.

Este Plan, según Carla Hermida se realiza cuando inicia un proceso de decadencia del modo de planificación del transporte (UTP - urban transport planning) que

---

<sup>475</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRASCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS (1999): *Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto, Cuenca – Ecuador*, Noviembre, Capítulo 4, pág. 18.

<sup>476</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRASCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS (1999): op. cit., Capítulo 9, pág. 1.

<sup>477</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRASCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS (1999): op. cit., Capítulo 10, pág. 2.

privilegia el uso del automóvil pasando a un modo o métodos de planificación que favorecen el uso del transporte colectivo, lejos está este Plan de ser sustentable, ya que únicamente se aborda el sistema de transporte de autobuses.<sup>478</sup>

Los principales avances, estuvieron en la línea de la renovación de la totalidad de las unidades en circulación pasando a la unidad tipo, dejando atrás las tres categorías antes mencionadas, con un límite de funcionamiento de hasta 10 años; la reducción del número total de unidades a 475 incluida una flota de reserva; conformación una Cámara de Transporte Urbano de Cuenca que aglutine a las siete empresas prestadoras del servicio que permita la aplicación de medidas como la implementación del sistema integrado de recaudo; la obligatoriedad de la revisión técnica vehicular; la mejora en la administración del tráfico en el centro histórico con la implementación del sistema de estacionamiento rotativo tarifado, la creación de carriles de uso exclusivo del transporte público y la implementación de un sistema semafórico adaptativo; la racionalización de las líneas de autobuses incluido el servicio a cabeceras de las principales parroquias rurales; la construcción de las dos primeras terminales de transferencia; entre otros.<sup>479</sup>

En definitiva, este estudio más allá de las críticas que pueda recibir, se constituyó en la base, el principio de la planificación en esta materia en la ciudad de Cuenca y su valor es enorme fundamentalmente en lo que tiene ver con el transporte público urbano.

2. En el año 2006 con apoyo de UN-HABITAT, se desarrolla un Estudio de actualización operacional del SIT – Sistema Integrado de Transporte de Cuenca que hace un análisis operativo del sistema, diagnostica, conceptualiza y hace una propuesta para el sistema de transportes.

Este sistema plantea para empezar, la integración de la mayor parte de sus principales corredores de transporte con la implementación de 5 líneas troncales

---

<sup>478</sup> HERMIDA, CARLA (2015): op. cit., pág 91.

<sup>479</sup> Este Plan de 1999 incluye: Situación existente y temas del Transporte Público; características de las Rutas del Bus; operaciones de Bus existentes; demanda y oferta del Transporte Público; marco institucional y regulatorio; evaluación de la calidad del aire; recomendaciones al corto y mediano plazo; y medidas regulatorias.

y 3 líneas circulares, a los de los corredores en dirección Norte y Sur. El objetivo fundamental es propiciar la regularidad y frecuencia de transporte, ofrecer mayores opciones de traslado y garantizar la confiabilidad del sistema de transporte. La propuesta que hace este estudio es de una implementación progresiva.

Entre las principales medidas a corto y mediano plazo son: revisar las frecuencias y determinarlas en función de la demanda de pasajeros, eliminar la operación de buses populares y especiales, la fusión de compañías, implantar una Ordenanza que defina tarifas y descuentos a las mismas, institucionalizar las entidades operadoras y redefinir su estructura y tamaño, reducir el número de empresas de 7 a 3 como mínimo, transferir la propiedad de las unidades que forman la flota a las empresas, establecer un sistema de información de datos de operación del transporte colectivo y transformar la Unidad Municipal de Tránsito en Dirección de Tránsito y Transporte.<sup>480</sup>

3. Sentadas las bases, de un nuevo sistema integrado de transporte para Cuenca, se vuelve fundamental sin demora su instrumentalización acompañada por el diseño e implementación de acciones complementarias, no desde una perspectiva exclusivamente del tránsito y/o transporte público, sino desde una perspectiva integral y moderna que incluya los diferentes mecanismos de movilidad de las personas, complementarias entre sí, en el que el centro de atención es el ser humano, los ciudadanos que habitan Cuenca y la mejora de su calidad de vida.

En esta línea, a partir del 2009 se programan una serie de estudios que permitan diseñar un Plan Integral en esta materia y entre otros, en el 2011 se desarrollan los estudios de Factibilidad para la implementación de un sistema tranviario,<sup>481</sup> como eje o columna vertebral de un Sistema Integrado de Transporte.<sup>482</sup> Estos estudios,

---

<sup>480</sup> REIS FIALHO, ANDRE GUSTAVO Y ARIAS V, CESAR. (2006): *Estudio de actualización operacional del Sistema Integrado de Transporte, Municipio de Cuenca – UN-HABITAT*, Cuenca, pág. 37 y 38.

<sup>481</sup> ARTELIA VILLE & TRANSPORT (2011): *Estudio de Definición de la Red Primaria de Transporte de la ciudad de Cuenca y de factibilidad de su Primera Línea*, Alcaldía de Cuenca.

<sup>482</sup> El 22 de octubre de 2010, la Dirección General del Tesoro de Francia aprueba la financiación no reembolsable para los Estudios de “definición de la Red Primaria de Transporte de la ciudad de Cuenca y de factibilidad de su primera línea.”



incluyen en primer lugar, información al detalle de lo realizado por la ciudad en esta materia y define la metodología a usar; luego entrega un Plan de Transporte que desarrolla una Red de Primer Nivel, así como la estrategia institucional, de implementación y de financiamiento del proyecto; para finalmente concluir con la factibilidad técnica, socio-económica, financiera, institucional y de implementación del proyecto.

En el Plan de Transporte se contemplan medidas, no solo al corto plazo, sino al largo plazo como la implementación de una red que incluya: dos líneas estructurantes de transporte masivo, una para el 2010 y otra para el 2030 con alta capacidad y alta velocidad comercial; cuatro líneas de circunvalación, dos al centro histórico y dos en un anillo más amplio permitiendo servir a pasajeros que se desplazarán en la periferia de la ciudad y a pasajeros que requieran del sistema de transporte masivo; se define también líneas de autobuses estándar, radiales y alimentadoras; puntos de inter modalidad de una cantidad óptima para que los pasajeros tengan mejores opciones de transferencia conectándose incluso con los sistemas de transporte interparroquial y regional; todo esto, dice el estudio acompañado de parqueaderos de terminales, de borde y de estacionamiento en la vía pública, de un Plan de manejo de tránsito del centro histórico y de la implementación de sistemas de movilidad alternativa.

La implementación de este sistema de transporte masivo integrado trae consigo una serie de externalidades positivas, como por ejemplo: la recuperación del Centro Histórico, ya que las obras tranviarias recuperan el espacio público y el aspecto de la ciudad; la disminución significativa de la ocupación de las vías, ya que un tranvía ocupa 30 veces menos espacio que un automóvil y 4 veces menos que un autobús en función de la cantidad de personas transportadas; la mejora en el confort y accesibilidad del transporte de las personas incluyendo el acceso universal para las personas con diferentes capacidades; un efecto de atracción de usuarios del auto y turistas, se estima que disminuirán entre el 5 al 8% de vehículos circulando en el centro histórico; una mayor regularidad en el servicio,

que permita planificar su viaje; y una mejora en la calidad ambiental, al ser un sistema eléctrico que no contamina; entre otros.<sup>483</sup>

A partir de este estudio, la visión de la movilidad se consolida desde una perspectiva de la integralidad, de la necesaria definición de una estrategia sobre todos los modos de transporte que los ciudadanos utilizan priorizando el bienestar y la calidad de vida.

4. Paralelamente, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca realiza un estudio que diseña el Plan Operacional del Sistema Integrado de Transporte – Fase I (2012)<sup>484</sup> que define la demanda de pasajeros y la estructuración de las rutas troncales y alimentadoras en una Fase 1 o si prefiere preliminar al sistema de transporte masivo con tecnología renovable. El objetivo de este estudio consistió en definir un modelo económico financiero que permita conocer los costos de operación y las posibilidades de inversión a futuro.

Este estudio y propuesta de creación de la Red Integrada de Transporte Urbano y Micro-regional se fundamenta en algunos criterios que marcan una visión moderna sobre la movilidad: En primer lugar, el de construir ciudades sustentables que prioricen la inversión hacia sistemas eficientes de transporte público y de administración del espacio público destinado a la circulación, restringiendo progresivamente la utilización del transporte individual. El segundo criterio, es la priorización transporte colectivo en el uso de la red vial, esto en función del número de personas que lo utilizan y no del número de vehículos, principio esencial en la creación de una red integrada de transporte público que busca eficiencia, regularidad y calidad. El tercero, construir redes integradas, que englobe la gestión unificada de la infraestructura vial, de los vehículos de transporte público, el territorio urbano y microregional; donde el escogitamiento modal y la tecnología, sean producto de la mejor ecuación de costo beneficio<sup>485</sup>, a lo que debemos añadir la necesaria compatibilización de modos no motorizados

---

<sup>483</sup> ARTELIA VILLE & TRANSPORT (2011): *Estudio de Definición de la Red Primaria de Transporte de la ciudad de Cuenca y de factibilidad de su Primera Línea*, Alcaldía de Cuenca, pág. 25 y 26.

<sup>484</sup> BRAXTON CIA. LTDA (2012): *Sistema Integrado de Transporte - SIT – Diseño del Plan Operacional Fase I*, Alcaldía de Cuenca.

<sup>485</sup> *Ibíd*em: pág. 12.

de transporte. El cuarto criterio, es el aumento de costos operacionales y la pérdida de productividad que ha generado sobreoferta de flota en algunos sectores y déficit en los urbano-marginales y microregionales, lo que genera además una pérdida del equilibrio financiero y de la sustentabilidad en la prestación de los servicios. Y el quinto, tiene que ver con la calidad que solo es posible con reglas claras y estables desde el poder político hacia los operadores de transporte, esto representa más tecnología, capacitación constante a los recursos humanos y desarrollo de técnicas de gestión, mercadeo y manejo financiero.<sup>486</sup>

El funcionamiento de estos sistemas, de acuerdo al diseño planteado por los estudios requiere de infraestructura como: carril preferencial y/o exclusivo, paradas adecuadas y bien señalizadas, estaciones de transferencia de pasajeros, estacionamientos de borde, patios de operación y equipamiento de las líneas de buses, tecnología para la operación como lo son el Sistema Integrado de Recaudación y el Sistema de Ayuda a la Explotación, y la implementación de un centro de control operacional y de recaudo.

Todos estos criterios, son primordiales de para el adecuado funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte en Cuenca.

5. Asimismo, el Gobierno Autónomo no descuida lo relacionado con la movilidad no motorizada y desarrolla los estudios para la elaboración de un Plan de Ciclovías Urbanas y Proyecto definitivo para fase piloto y del Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la ciudad de Cuenca (2012),<sup>487</sup> considerando a ésta, no como un medio de ocio y deporte exclusivamente, sino como un verdadero vehículo alternativo destinado a sustituir parcialmente la utilización del auto privado. El enfoque de este plan, considera a los viandantes como eje de modelo humanizador y transformador de espacios de peligro e inseguridad hacia espacios de vida y convivencia armónica; y luego la constitución de una red de ciclovías que incluye criterios peatonales redireccionando la prioridad vehicular

---

<sup>486</sup> Ibídem: pág. 14.

<sup>487</sup> VELASCO, ALEXANDRA Y CASTELLAR, JOSÉ RAMÓN (2012): *Plan de Ciclovías urbanas y Proyecto Definitivo para fase piloto y Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la ciudad de Cuenca*, Empresa Pública de Movilidad de Cuenca – EMOV EP – MOVÉRE.

hacia los más vulnerables y vulnerados, mejorando la accesibilidad, confort y conveniencia de peatones y ciclistas.<sup>488</sup>

Ahora bien, en este estudio se profundiza sobre un tema que es fundamental para la movilidad no motorizada y sobre todo para la implementación de sistemas de transporte público de bicicletas que es la red de ciclovías, esto genera conciencia y reserva el espacio que elimina los riesgos y da seguridad a la circulación, dice el estudio.<sup>489</sup> Se contabiliza 20.6 km de ciclovías existentes y una propuesta diseñada de 35.4 km entre nuevos corredores y la recuperación de algunos que requieren de mantenimiento y señalización todo esto desde la perspectiva de integrar estas ciclovías a la propuesta de sistema de transporte público, tanto de buses como del tranvía y sus respectivas paradas y terminales de transferencia.<sup>490</sup> En consecuencia, la red de ciclovías es determinante y se considera una serie de factores como: la accesibilidad, que es la posibilidad de conectividad de viajes origen y destino, incluyendo puntos de acceso al transporte público con rutas continuas y coherentes; la seguridad, producto de la adecuada señalización y reducción de velocidad del tráfico; la comodidad, esto es el cumplimiento de estándares de diseño para el ancho, pendiente y calidad de la superficie; y atractividad, partiendo de la estética, reducción de ruido e integración con áreas circundantes.<sup>491</sup>

El estudio en referencia plantea la implementación de un sistema de bicicleta pública en Cuenca, que producto de las experiencias acumuladas a nivel mundial puede constituirse en el elemento más valioso o sustantivo de un sistema integrado de transporte. Es un vehículo urbano no contaminante, ecológico, poco voluminoso, y saludable. Es relativamente barato y, desde el punto de vista de la movilidad, es un complemento perfecto para la llamada intermodalidad que es la combinación de dos o más medios distintos para un solo viaje.

---

<sup>488</sup> Ibídem: pág. 13.

<sup>489</sup> Ibídem: pág. 49.

<sup>490</sup> Del informe citado, producto de una encuesta realizada en varios lugares de la ciudad, se desprende que el 41% usa bicicleta como deporte, el 28% para pasear, el 18% como transporte alternativo y el 7% como medio de transporte regular. El 41% de la población no tiene bicicleta. Ibídem: pág. 63.

<sup>491</sup> Ibídem: pág. 79.

Para Ricardo Montezuma, los sistemas de bicicleta pública mejoran la calidad del aire, generan una imagen positiva de la ciudad, incentivan la economía local, reduce la congestión, ofrece una opción de transporte urbano complementario, mejora la salud de los usuarios, mejora la imagen del ciclismo urbano, aumenta la seguridad de los ciclistas, incrementa el uso de la bicicleta y desarrolla infraestructuras y servicios para la bicicleta.<sup>492</sup> Razones suficientes que hacen imperativo su aplicación en Cuenca y en las ciudades que pretenden llegar a la movilidad sostenible.

6. Asumido este concepto de intermodalidad y luego de los estudios de factibilidad para la implementación de una primera línea de transporte público masivo, a través de un Tranvía moderno, se desarrollan los Estudios Complementarios y de Ingeniería Básica para el Tranvía de los “Cuatro Ríos” (2012-2013)<sup>493</sup>, sin lugar a dudas, el esfuerzo más importante en materia planificación e implementación de un sistema de transporte público en la historia de Cuenca. El Tranvía es considerado, la columna vertebral de lo que será un nuevo sistema de transporte público intermodal con altos estándares de calidad y calidez.

El volumen y la profundidad del análisis supera las diecinueve mil hojas de estudios, entre los que destacan: un análisis de la información existente y de la situación del actual del sistema de transporte; estudios de viabilidad técnica; diagnóstico y propuesta de la estructura institucional; modelización del transporte y proyecciones de demanda y oferta; informe sobre el enlace con el Sistema Integrado de Transporte; informe de la evaluación socioeconómica; estudios de la evaluación financiera; diseños urbanísticos y arquitectónicos; estudios de arqueología preventiva; diseños de la infraestructura; diseños estructurales; diseños eléctricos; diseño del Sistema de Operación, Administración y Sistemas de Señalización; plan de construcción; informe sobre el material rodante; estudio catastral; estudio de impacto ambiental; modelización del transporte; plan de

---

<sup>492</sup> MONTEZUMA, RICARDO (2015): *Sistemas Públicos de Bicicletas para América Latina: Guía práctica para la implementación*, Fundación Ciudad Humana, Corporación Andina de Fomento, Agencia Francesa de Desarrollo, Bogotá, pág. 67.

<sup>493</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Estudios Complementarios y de Ingeniería Básica para el Tranvía*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.

comunicación y socialización; informe de la operación y mantenimiento del sistema; entre otros.

En este punto, me permito identificar de la amplia información existente algunos elementos que vale la pena tener en cuenta, para caracterizar este proceso de transformación que esta viviendo esta ciudad intermedia en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

Por lo tanto, para empezar se requería hacer un amplio y profundo *análisis de la situación real de la movilidad* en el Cantón; así como, de la *oferta y demanda de la red de transporte público* que permita la identificación de las características operacionales que satisfagan las necesidades de los ciudadanos de Cuenca. Este análisis, reflexiona sobre datos de una encuesta domiciliaria de movilidad, encuestas cordón, encuestas en los terminales terrestres, aforos vehiculares, análisis de velocidades en los principales corredores que permite determinar los principales flujos de movilidad, el reparto modal en la ciudad, la pauta temporal y tipos de los desplazamientos<sup>494</sup> e inclusive la disponibilidad a usar el tranvía.<sup>495</sup> El informe concluye: primero que el transporte público brinda una oferta considerada buena, compuesta por una red de autobuses urbanos, a los que se unen líneas de buses inter-parroquiales y micro-regionales, con una frecuencia muy buena inferior o igual a los 10 minutos en hora valle. El centro histórico es el punto donde se generan y atraen la gran parte de desplazamientos de la ciudad y el sitio donde se produce el mayor solapamiento de líneas, las paradas no cuentan con información o incluso no existe disponibilidad de equipamientos; segundo, que el sistema de transporte privado cada vez tiene mayores dificultades, el 50% de desplazamientos usa este modo y la velocidad promedio es ligeramente inferior a los 30km/h.<sup>496</sup>

---

<sup>494</sup> Las encuestas de hogar determinaron que el transporte urbano es el medio de transporte preferido de los cuencanos con un 39.5%, el vehículo privado (auto y moto) un 39.2%, a pie el 13.7%, taxi un 5.5%, autobuses interurbano, escolar, empresas y otros el 1.9%, en bicicleta el 0.2%. ETS EUSKAL TREN BIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): Informe Final del Análisis de la Situación Actual del Sistema de Transporte – ETAPA II – Informe E.102.2., Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 17.

<sup>495</sup> ETS EUSKAL TREN BIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): Informe Final del Análisis de la Situación Actual del Sistema de Transporte – ETAPA II – Informe E.102.2., Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 12.

<sup>496</sup> *Ibidem*: pág. 58.

Ahora bien, para definir un Sistema Integrado y sus características, se requería una *modelización del transporte y proyecciones de demanda y oferta*, de tal manera que la planificación y elección del sistema o sistemas tome en cuenta las características de la movilidad de la ciudad, sus previsiones de crecimiento, el tráfico vehicular existente y las características operacionales de las líneas. Este estudio, desarrolla los modelos de transporte público y privado, y la demanda del tranvía y del resto de líneas del sistema.<sup>497</sup>

Se plantea un ajuste al modelo de transporte público en el que se identifica: la ausencia de paradas del transporte público; la falta de arcos viales que representen a la ciudad; y la no definición de los servicios de las distintas líneas. Por lo tanto, las tareas que forman parte de la actualización y calibración del modelo han sido: a) la jerarquización vial basada en las velocidades comerciales de las líneas; b) la actualización de las zonas que permita adaptarse a los crecimientos urbanos y a la demanda de líneas; c) introducción de la oferta de transporte público actual; d) obtención de la movilidad de transporte público; y e) la calibración del modelo teniendo en cuenta aquellas zonas en las que pasa más de una línea de autobús.<sup>498</sup>

Se incluye además, un modelo elaborado de demanda del Tranvía y del resto de líneas del Sistema Integrado de Transporte que analiza distintos escenarios como corresponde hacer en estos casos. Un escenario con la puesta en funcionamiento del sistema (estimado al 2014, asunto que no se dio), otro al corto plazo (2020), al mediano plazo (2030) y finalmente uno al largo plazo (2040). Estos escenarios se lo hace línea por línea, de tal manera que se pueda ver con claridad el comportamiento de la demanda ciudadana en su sistema de transporte público incluyendo el Tranvía. Esta demanda podrá verse afectada por una serie de factores: la tarifa final establecida; las restricciones o mejoras en relación a otros medios de transporte como por ejemplo restricciones de aparcamiento o incremento del combustible; la peatonalización del centro histórico, la implantación de carriles bicicleta o el mejoramiento de los niveles de seguridad

---

<sup>497</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Final de la Modelización del Transporte y Proyecciones de demanda y oferta – Informe E 1.04.*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 42.

<sup>498</sup> *Ibíd.*, pág. 77.

en la vía pública pueden hacer perder usuarios al SIT.<sup>499</sup> Por lo tanto, cualquier decisión que se tome, respecto de la tarifa u otras medidas pueden afectar la demanda del sistema, con lo cual perjudicaría el objetivo que se plantea con esta transformación que es que cada vez más ciudadanos utilicen el transporte público para moverse de un punto a otro de la ciudad y en especial cuando su origen o destino es el centro histórico.

En este punto, debemos destacar que la principal medida que se debe implementar en esta materia, es la constitución de un sistema de transporte que garantice la prestación de un servicio calidad para la ciudadanía en general, es así que se incluye en los Estudios de Factibilidad del Tranvía, informes relacionados con *el Sistema de Transporte* masivo que debería implementarse en Cuenca con el objetivo de resolver los problemas de movilidad de forma sostenible, amigable con el entorno y con futuros usuarios que se determinaron como hemos podido apreciar en los estudios de oferta y demanda. Este nuevo sistema, según el informe 2.04.1 debe integrarse a la trama urbana mejorando la accesibilidad sin barreras físicas, en el que se garantice su durabilidad y bajos costes de mantenimiento.<sup>500</sup> La elección de acuerdo a los técnicos que realizan el estudio en referencia, es la implementación de un sistema tranviario sobre rieles que se integre adecuadamente en la trama urbana de la ciudad, fundamentalmente en el centro histórico, con un adecuado control de ruidos y vibraciones y sobre todo un sistema con la suficiente experiencia y conocimiento sobre su funcionamiento en otras ciudades del planeta.

Luego de la definición del sistema, se realiza dedica sendos estudios a *la viabilidad técnica* que establece los datos de partida topográficos, geológicos y geotécnicos y de inventario de redes de servicio que permita definir las condicionantes de proyecto y los requerimientos establecidos para valorar,

---

<sup>499</sup> Ibídem: pág. 163.

<sup>500</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Sistema de Transporte – Etapa I -Informe E 2.04.1*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 7.



proponer una metodología de trabajo y fundamentar las posibilidades de ejecutar el proyecto en su integralidad.<sup>501</sup>

Sin embargo, como todo proyecto no solo debe contar con una viabilidad técnica, sino también con una evaluación socioeconómica y por lo tanto una *viabilidad financiera* del proyecto de implementación de un Tranvía para Cuenca. El análisis proyecta los beneficios y costes del proyecto para un horizonte temporal de 33 años, incluidos los de construcción y posteriormente descontar dichos beneficios y costes de una tasa de descuento. Los precios que se utilizan para obtener los beneficios y costes son precios de eficiencia o económicos, los cuales se obtienen mediante la aplicación de factores de conversión a los precios de mercado<sup>502</sup> (bienes nacionales, importados, mano de obra cualificada, mano de obra no cualificada, combustible, energía eléctrica y transporte).<sup>503</sup> Entre los principales beneficios cuantificables detectados del proyecto están: ahorros de tiempo, disminución de la accidentabilidad, ahorro de emisiones de gases contaminantes, ahorro en los costes de operación de un sistema convencional, revalorización de los predios y generación de empleo. Y entre los no cuantificables o cualitativos están: la reducción de la contaminación acústica, el aumento de confort para los ciudadanos, y la biodiversidad.

Debemos añadir además, que entre los estudios y diseños de las ingenierías básicas del Tranvía, encontramos aquellos que tienen que ver con *diseños urbanísticos y arquitectónico* que establecen el impacto predial (inventario de predios afectados y inventario de edificios existentes); el trazado de la línea (trazado en planta, en alzado y secciones tipo); el diseño y ubicación de edificios

---

<sup>501</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Estudio de Viabilidad Técnica – Etapa I y II - Informe E 1.08.1 e Informe E 1.08.2*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 7.

<sup>502</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): Informe Final de la Evaluación socioeconómica – Parte I y II, Informe E 1.07 e Informe E 1.07.2, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 5.

<sup>503</sup> Los principales indicadores de viabilidad socioeconómica de un proyecto son: VAN Valor actualizado neto, que establece cuál es el valor actualizado de los flujos positivos y negativos generados a futuro por el proyecto y si los primeros son superiores a los segundos. Estos flujos se actualizan a una tasa de descuento equivalente al coste de oportunidad de invertir en este proyecto en lugar de otro similar. Y el TIR Tasa interna de rentabilidad, indicador que si es igual o superior al coste de oportunidad de invertir en este proyecto en lugar de otro similar, estaríamos ante un proyecto viable socioeconómicamente. El resultado fue un VAN positivo de 245 millones de dólares y una TIR del 37% por encima de la rentabilidad exigida del 12%. Ibídem: pág. 7.

para operación y administración (parámetros de diseño, tipologías de paradas y ubicación de las paradas en la traza); los diseños de vialidad, incluida en el centro histórico; los diseños de reacondicionamiento urbano (pavimentación, mobiliario urbano, señalización vertical y horizontal, alumbrado público, semaforización y paradas), los estudios de obras de acompañamiento (estudios de demanda del tranvía, parqueaderos del Arenal y Milchichig), y de inserción arquitectónica y urbanística (dimensionamiento de talleres y cocheras, programas funcional del taller, descripción arquitectónica, trazado de las vías del taller y jardinería).<sup>504</sup>

Y finalmente, debemos anotar los informes que definen los *criterios de diseño de los sistemas de operación y administración y sistemas de señalización*<sup>505</sup>, y *el informe final de la operación y mantenimiento del sistema*<sup>506</sup>, que detallan en primer lugar, el puesto de mando centralizado; la infraestructura de nivel físico; las redes de comunicaciones físicas; las redes de radiocomunicaciones; el sistema de ayuda a la operación (SAO); el sistema de telefonía / interfonía; el sistema de información al usuario (SIU); el sistema de sonorización; el sistema de distribución y validación de pasajes (DVP); los sistemas de seguridad<sup>507</sup>, y los sistemas de señalización tranviaria. Es decir, un conjunto de instrumentos de alta tecnología que servirán para la operación eficiente de un sistema de transporte público masivo de las características del Tranvía de Cuenca. Y en segundo lugar, en el informe final se define entre otras cosas: el Plan de Preoperación con sus respectivos manuales de funcionamiento, el sistema de contratación y formación del personal, la puesta en marcha del sistema, los protocolos de seguridad y pruebas, y la marcha en vacío; el Plan de Operación que incluye, la descripción básica del servicio, la modelización (tiempos de paradas, de itinerario, mínimo en

---

<sup>504</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Diseños Urbanísticos y Arquitectónicos - Informe E 2.01*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.

<sup>505</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Criterios de Diseño de Sistemas de Operación y Administración y Sistemas de Señalización – Informe E 2.06*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.

<sup>506</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Final de la operación y mantenimiento del Sistema – Informe E. 1.11*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.

<sup>507</sup> En punto, me permito con algo más de detalle, enumerar lo que incluye los sistemas de seguridad del proyecto del Tranvía, no solo para comprender el nivel de detalle de los estudios realizados, sino también las características de operación de un sistema moderno de tecnología de punta: sistema de videovigilancia, subsistema de grabación, transmisión y visualización, funcionalidades, sistemas de control de accesos y detección de intrusión, telemando de los sistemas de seguridad y de cronometría.

cabecera, frecuencias, número de paradas, tiempo de recorrido, velocidad comercial, etc.), el cálculo y evolución de la flota, los modos de operación y el cálculo de conductores; el Plan de Mantenimiento, preventivo, revisiones y renovaciones, correctivo, vandalismo y accidente, mantenimiento de vías, de sistemas eléctricos, de señalización, del material móvil y de las instalaciones de mantenimiento; la Organización y Gestión de la Operación; Plan de Seguridad; Plan de Calidad; y los Costes de Explotación.

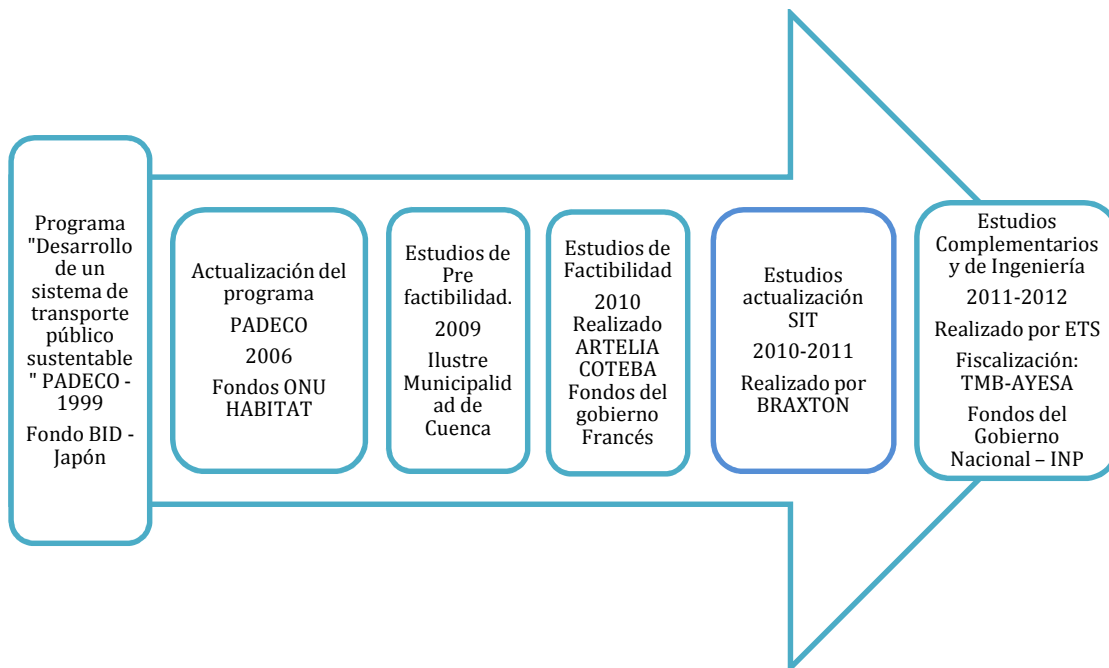
Como hemos podido observar de manera amplia, los Estudios Complementarios y de Ingeniería Básica para el Tranvía de los “Cuatro Ríos”, sin lugar a dudas, son el esfuerzo más importante en materia planificación e implementación de un sistema de transporte público en la historia de Cuenca y muchos de los elementos constantes en éstos son parte de lo que debe constituirse el tratamiento integral de la Movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial en la ciudad de Cuenca.

En definitiva, la planificación en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial debe ser integral, basada en la accesibilidad que considera a la movilidad como un medio, más que un fin en sí mismo, considerando un amplio rango de soluciones para los problemas del transporte, incluyendo sustitutos de la movilidad. Como dice, Todd Litman del Instituto de Políticas de Transporte de Victoria, esta planificación, no puede limitarse a las condiciones de tráfico de vehículos a motor como un indicador de calidad del sistema, sino también factores con la diversidad del sistema de transporte, la accesibilidad, la calidad del servicio del transporte urbano y de las condiciones para el caminar y andar en bicicleta.<sup>508</sup>

---

<sup>508</sup> LITMAN, TODD (2002): El manejo de la Movilidad, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania, pág. 8.

**Gráfico 8. Estudios en materia de Movilidad 1999-2014**



FUENTE: Elaboración propia a partir de presentación del Proyecto Tranvía.

A todo esto debemos añadir, el inicio del desarrollo de un Plan de Movilidad de Cuenca trabajado e impulsado por la Junta de Andalucía de España.

#### ***5.2.4.2. La Regulación en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial***

Desde el estudio realizado por Padeco Co. Ltd. en 1999 fundamento de la planificación en materia de Movilidad en la ciudad de Cuenca, se habla de la necesidad de realizar reformas legales y regulatorias que permitan un desarrollo efectivo del sistema de transporte que se recomienda en el documento. Dice, que estos cuerpos normativos y sus reformas permitirán asegurar la viabilidad a largo plazo. Se plantea, entre otras cosas, los tópicos que deben abarcarse en las regulaciones como por ejemplo: el alcance exacto de las regulaciones; las instancias responsables; el tipo de servicio a ser regulado, los servicios que deben brindarse por parte de compañías privadas; la creación de un registro de proveedores autorizados de servicio; la obligación de los operadores de cumplir con todos los requerimientos de la Agencia, edad límite de las unidades, calificaciones técnicas, especificaciones, equipo, y seguridad; reglas para la provisión del servicio; modelo de contrato del servicio de operación; condiciones; reglas que aseguren la cobertura adecuada de seguro; reglas para el mantenimiento de los vehículos; reglas de

protección de los derechos de los pasajeros, de la infraestructura urbana y del medio ambiente.<sup>509</sup> Es decir, muchos de los temas, que hoy se siguen discutiendo y normando en el Cantón Cuenca, luego de algunos años de esfuerzo del ejercicio de una competencia que solo llega a asumirse en su totalidad en el 2011 producto entre otras cosas del nuevo marco constitucional del 2008, se plantearon hace más de una década.

En este contexto, es que en el anterior título 4.2.3. hicimos un análisis y recuento de la potestad de Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca de dictar normas y legislar en esta materia, especialmente fructífera a partir del año 2009 como se pudo apreciar.

Sin embargo, nos permitiremos citar, lo dispuesto en el artículo 17 de la Resolución No. 006-CNC-2012 dictada por el Consejo Nacional de Competencias (Anexo 4) que dice, que en el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, al amparo de la regulación nacional, emitir normativa técnica local para: 1. Regular el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; 2. Definir el procedimiento para los operativos de control de tránsito; 3. Homologar la señalización vial, de acuerdo con los estándares nacionales; 4. Normar el uso del espacio público y vías; 5. Regular la semaforización y la señalética en su circunscripción territorial; 6. Jerarquizar las vías en su circunscripción territorial; 7. Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre en sus diferentes modalidades de servicio de acuerdo a la política tarifaria nacional emitida por el ministerio rector; 8. Establecer estándares locales para la operación de transporte terrestre; 9. Aprobar y homologar medios y sistemas de transporte terrestre; 10. Emitir los informes previos y obligatorios para la constitución jurídica de las compañías y cooperativas en el ámbito de sus competencias, los que deberán ser registrados y auditados posteriormente por el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito; y 11. Emitir, suscribir y renovar los contratos de operación de transporte público, urbano e intracantonal; permisos de operación comercial y especial; y autorizar la operación del servicio de transporte por cuenta propia, en el ámbito de su circunscripción territorial.

---

<sup>509</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRASCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS (1999): Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto, Cuenca – Ecuador, Noviembre 1999, Capítulo 11, pág. 3.

Esta resolución como podemos ver es coherente con la normativa vigente, da atribuciones al Gobierno local siempre en el marco de las políticas nacionales que dicte el órgano rector, sin dejar de ser lo suficientemente amplia en el marco del conjunto de atribuciones sobre los que se puede regular en esta materia, elemento fundamental para definir políticas y objetivos en este ámbito tan sensible en la vida de una sociedad. Por lo tanto, definida la competencia en materia Constitucional y legal, haber dictado Ordenanzas y Resoluciones de manera sistemática establece con claridad que Cuenca asumió esta competencia de manera oportuna y eficaz, atribución que se consolidó como hemos planteado a lo largo de esta tesis con el nuevo marco jurídico que rige al país desde el año 2008.

#### **5.2.4.3. *El control***

En este ámbito, es obligatorio citar lo dispuesto en la Resolución 006-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, que en su artículo 18 establece con claridad las actividades que le corresponde realizar a los gobiernos autónomos descentralizados en lo relacionado al control: 1. Controlar las actividades de los servicios de transporte público, pasajeros y carga, transporte comercial y toda forma de transporte público, comercial y colectivo o masivo; en el ámbito urbano e intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por la entidad rectora del sector; 2. Controlar el uso y ocupación de la vía pública, estacionamientos y paradas y de los corredores viales y áreas urbanas del cantón en el ámbito de sus competencias; 3. Controlar el cumplimiento de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el marco de la normativa nacional; 4. Aplicar las multas a las operadoras de transporte por el incumplimiento de los respectivos contratos y permisos de operación, y autorizaciones de operación; 5. Auditar técnicamente el cumplimiento de normas y estándares de infraestructura vial, señalización y equipamiento cantonal; y 6. Autorizar el funcionamiento de parques viales.

A esto debemos añadir, las facultades y atribuciones específicas que le corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se encuentran en el modelo de gestión A, que es el caso de Cuenca, muchas de estas actividades se venían realizando o estaban en proceso de hacerse, de acuerdo a la planificación de la institución

local: 1. Realizar operativos de control de tránsito regulares y especiales, y los operativos de control de emisión de gases en su circunscripción, actividad que sí bien no se la hacía a través de los Agentes Civiles de Tránsito que entran a cumplir funciones luego de esta resolución, se lo hacía con funcionarios de la Dirección Municipal de Tránsito, la Comisión de Gestión Ambiental en coordinación con la Policía Nacional de Tránsito; 2. Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular, a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre, esto se implementó en Cuenca desde el año 2007 sin resultados importantes al inicio, sin embargo para el año 2010, más del 90% de vehículos de la ciudad ya realizaban regularmente su revisión técnica vehicular; 3. Controlar el funcionamiento de los centros de revisión y control técnico vehicular, que fue paulatino en función del fortalecimiento institucional municipal; 4. Seleccionar aspirantes a agentes de control de tránsito cantonales, en el que Cuenca se convirtió en el modelo a nivel nacional, graduando a los primeros agentes civiles de tránsito municipales; 5. Capacitar en ordenanzas locales a los agentes de control de tránsito cantonales; 6. Realizar citaciones por multas e infracciones a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, acción que se implementó a partir del inicio de operación en territorio; 7. Recaudar los valores correspondientes a los derechos por el otorgamiento de matrículas, multas impuestas por delitos y contravenciones de tránsito, en el ámbito de sus competencias, que se realizó de inmediato gracias a la capacidad institucional de hacerlo, no solo en un punto, sino en varios lugares de la ciudad; 8. Construir, operar y mantener los centros de retención vehicular, actividad que Cuenca la había asumido años atrás a través de una Ordenanza y acuerdos que se habían suscrito con diferentes instancias de carácter nacional, al corto plazo posterior a la resolución del Consejo Nacional de Competencias, la Municipalidad a través de la Empresa de Movilidad había tomado el control y administración de estos centros; 9. Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular y en tal virtud emitir en el ámbito de sus competencias, las matrículas previo el pago de las tasas e impuestos correspondientes y los requisitos previstos en el reglamento de Ley; 10. Entregar el permiso anual de circulación; 11. Verificar la documentación de motor y chasis contra el físico; 12. Administrar y alimentar los sistemas de información de tránsito que incluye actualizar y corregir los registros de vehículos, títulos habilitantes en el marco de su circunscripción territorial; y, 13. Implementar medios o dispositivos tecnológicos que permitan registrar infracciones de

tránsito, todas éstas actividades que gracias al sistema semafórico centralizado y al Sistema de Emergencias ECU911 ha sido y es posible en varios puntos de la ciudad.

Debemos decir, que estas disposiciones están en relación estrecha con lo que determina el artículo 12 de la misma Resolución, que establece las actividades que le corresponden hacer al gobierno central y que en muchos de los casos son complementarias a las que realizan obligatoriamente los gobiernos locales y en concreto la ciudad de Cuenca: control de las troncales nacionales y circunscripciones de municipios o distritos que no hayan asumido el control de tránsito; prestar el servicio de revisión técnica vehicular y de matriculación; realizar operativos de control de contrabando y transporte de sustancias peligrosas; otorgar licencias de conducir; citar, suspender o multar por las infracciones cometidas en las troncales nacionales; emitir permisos para el transporte de sustancias peligrosas, líquidos y gases; entregar títulos habilitantes en lo relacionado con el transporte público internacional, interprovincial e intercantonal; supervisar y controlar a las operadoras nacionales e internacionales; entregar certificados especiales de pesos y medidas; autorizar e implementar el funcionamiento de los centros de revisión y control técnico vehicular; nacionalizar los vehículos ingresados por régimen de internación temporal; y auditar técnicamente el cumplimiento de normas y estándares nacional.

Es así, que mediante resolución No. 007-DE-ANT-2013 la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, establece que: Certifica que el GADMC cumplió con los requisitos mínimos y empezará a ejecutar las competencia de Control Operativo, a partir del 4 de marzo de 2013. Y el Directorio de la Empresa Municipal de Movilidad, el 15 de abril de 2013, asume el ejercicio operativo de la Competencia de Control de Tránsito en el Cantón Cuenca a cargo de la Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca – EMOV EP a las 00h00, luego de un período de transición en el que participan todas las instituciones involucradas directa o indirectamente como la Agencia Nacional de Tránsito, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Consejo de la Judicatura, la Dirección Municipal de Tránsito, el sistema de Emergencias ECU911, la Fiscalía Provincial del Azuay, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, y la Oficina de Investigación de Accidentes de Tránsito en



el que se establecía al detalle, las actividades individuales y conjuntas que debían ser ejecutadas para la cabal implementación de las competencias en la fecha señalada.

La Empresa de Movilidad – EMOV EP con el objetivo de dar fiel cumplimiento al mandato legal, institucional y político desarrollo una estrategia que se plasmó en varias actividades puntuales en los siguientes ámbitos:

- a) Se promulgaron una serie de Ordenanzas como observamos anteriormente con el objetivo de dotar de la suficiente seguridad jurídica para el ejercicio pleno de la Competencia. Es así que, se dictó una Ordenanza para la emisión de los Títulos Habilitantes del Control de Tránsito.

En esta línea, definir los procedimientos a seguir e interacciones debidamente coordinadas en el manejo de las infracciones de tránsito, su respectivo juzgamiento y sanción obligó a desarrollar una estrategia de coordinación estrecha con diferentes instituciones de carácter público fundamentalmente con la Comisión de Tránsito del Ecuador que ejerce el control en los ejes viales troncales en el país y con la Oficina de Investigación de Accidentes de Tránsito.

- b) Se aprobaron una serie de instrumentos de gestión en la empresa de Movilidad – EMOV EP como la nueva Estructura y Reglamento Organizacional por Procesos de la Empresa, acogiendo todos los componentes o atribuciones correspondientes al proceso de control de tránsito.
- c) Se procedió a reclutar y formar profesionalmente al talento humano que asumiría el control de la competencia en el territorio, no solo desde la perspectiva operacional, sino de la administración y gestión. Se formaron y graduaron 230 Agentes Civiles de Tránsito, a través del Convenio celebrado con la Comisión de Tránsito del Ecuador – CTE, dejando atrás el control de la Movilidad, Tránsito y Transporte a cargo de la Policía Nacional, que contaba con no más de 100 Policías dedicados a esta actividad en todo el Cantón.

En la línea de generar confianza de la ciudadanía en los Agentes Civiles de Tránsito se implementó una campaña comunicacional para informar sobre los nuevos procedimientos y actores para el control del tránsito.

- d) Se diseñó e implementó un Plan de equipamiento de la Empresa y del cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito. Se adquirieron y equiparon a este cuerpo de agentes con tecnología de punta debidamente planificado. Y se generó la infraestructura suficiente no solo para los Agentes, sino para la Empresa Pública de la ciudad.

Como podemos apreciar, el Gobierno Autónomo Descentralizado a través de una Empresa Pública fuerte y bien direccionada asumió con absoluta responsabilidad el control en esta materia, de manera que se logre cerrar el círculo de una adecuada y eficiente administración de la competencia descentralizada, es decir Cuenca logró establecer los suficientes mecanismos de control y gestión de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de acuerdo a la planificación y regulación dictada para el efecto constituyéndose en un referente a nivel nacional.

### **5.3. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA DE MOVILIDAD EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA**

#### **5.3.1. La gestión de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial en la estructura orgánica funcional de Cuenca**

Toda la transformación jurídica desarrollada en esta materia debía estar acompañada de una transformación de carácter institucional y esto es lo que precisamente se dio en Cuenca y su Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el que se implementó un nuevo modelo de gestión pública que lo describimos y analizamos con detalle en el Capítulo anterior y que se concreta en algunos elementos de interés en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial. Para ONU-HABITAT en su informe mundial sobre la Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible, la gobernanza urbana y el marco institucional y reglamentario relacionado con ella se encuentran en el centro del desarrollo de los sistemas de movilidad sostenibles y son

fundamentales para determinar hasta qué punto la red de transporte está bien planificada, valorada y gestionada.<sup>510</sup>

En el caso de Cuenca, en diciembre de 2009 se realiza una primera reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca en la que se crea un Sistema de Secretarías Coordinadoras con alcance corporativo municipal, es decir con competencias respecto de empresas, corporaciones, fundaciones y organismos desconcentrados con el objetivo de lograr mayores niveles de eficiencia, eficacia, sinergia, racionalidad y optimización de recursos. Las funciones de estas Secretarías coordinadoras son la generación de políticas de gobierno y de coordinación de los distintos ámbitos de la gestión municipal y en el caso de la Movilidad y Transporte, se crea una Secretaria otorgándole un nivel de máxima importancia en las prioridades del Municipio, por lo tanto de la ciudad.

Coherente con esta reforma, en enero de 2011, se dicta el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Corporación Municipal de Cuenca en el que en un marco de principios institucionales, de ejes de acción coherentes con un plan y políticas de gobierno se establece con claridad, al abordar lo relacionado con los Procesos agregadores de valor, la gestión de la Movilidad en la que se define como misión de la Secretaria de Movilidad: “el coordinar, facilitar, articular, generar y definir las políticas, estrategias y lineamientos de planificación, coordinación y construcción, gestión, ejecución y control de la movilidad y transporte en la ciudad de Cuenca que corresponde al tráfico, transporte, red vial y equipamiento que permita alcanzar una movilidad segura, ordenada, sostenible, bien estructurada y coherente con el territorio y el entorno.”<sup>511</sup>

Se define también, las atribuciones y responsabilidades de la Secretaria que son:

- a) Proponer, facilitar, coordinar y articular la formulación de las políticas generales, los planes estratégicos de desarrollo, programas y proyectos y las regulaciones de movilidad en la ciudad de Cuenca.

---

<sup>510</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS – ONU HABITAT (2013). Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones políticas, New York, pág. 70

<sup>511</sup> MUNICIPALIDAD DE CUENCA: *Estatuto de Gestión Organizacional por procesos de la Corporación Municipal de Cuenca*, enero de 2011, Cuenca, pág. 28 y 29.

- b) Desarrollar las estrategias y líneas de acción que le permitan a la Municipalidad la construcción de un modelo de movilidad sostenible a largo plazo y coherente con el crecimiento de la ciudad.
- c) Formular y actualizar el plan de movilidad de la ciudad en correlación con los planes estratégicos de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- d) Establecer y definir los planes, proyectos y presupuestos de movilidad y presentarlos para su aprobación.
- e) Coordinar y gestionar la elaboración de proyectos de ordenanzas, reglamentos y más instrumentos legales normativos necesarios para el desarrollo de la movilidad y el tránsito en el cantón.
- f) Proponer conforme a las directrices del Plan de Movilidad, el Plan Operativo Anual de Movilidad.
- g) Analizar la evolución de servicio y los costos involucrados en la operación del transporte terrestre de pasajeros.
- h) Proponer las condiciones para el establecimiento del equilibrio financiero y la sustentabilidad de la prestación de los servicios de transporte público.
- i) Proponer las condiciones generales para la concesión y/o delegación de los servicios públicos de transporte de pasajeros.
- j) Coordinar la gestión de la movilidad del cantón Cuenca.
- k) Coordinar con las instituciones u organismos relacionados la planificación y regulación del sistema de transporte y vialidad del cantón.
- l) Gestionar la cooperación técnica con entes nacionales o internacionales para el sistema de transporte y vialidad de la ciudad de Cuenca.

La Secretaría de Movilidad realiza su gestión, a través de la Dirección de Tránsito, antes Unidad Municipal de Tránsito, instancia que define en este estudio con claridad, su misión, atribuciones y responsabilidades que los detallamos a continuación:

“Establecer, definir y aplicar las políticas, estrategias de administración, ejecución y control del Sistema de Movilidad de la ciudad y del cantón Cuenca, en el marco del Plan de Movilidad y de las políticas y decisiones que dicte el Concejo Municipal y las instancias municipales competentes.”<sup>512</sup>

---

<sup>512</sup> Ibídem: pág. 30.

Este órgano administrativo estará representado por el Director (a) de Tránsito, cuyas atribuciones y responsabilidades son:

- a) Aplicar las políticas que establezca el Plan de Movilidad mediante la ejecución de planes, programas y proyectos de racionalización, operación y optimización de los servicios de transporte y tránsito en la ciudad y el cantón Cuenca.
- b) Realizar estudios, planificar e implementar servicios para el sistema de movilidad y transporte de la ciudad y el cantón Cuenca.
- c) Organizar, dirigir y coordinar con otras instituciones relacionadas con el transporte, programas de sensibilización, inducción y capacitación a los responsables de las operadoras de transporte, conductores y asistentes de conductores.
- d) Establecer y mantener actualizado el registro y base de datos estadísticos de los sistemas de transporte y tránsito de la ciudad y el cantón.
- e) Vigilar y evaluar el sistema de transporte público en todas sus modalidades, el uso de las vías, el equipamiento urbano relativo al transporte en todos sus componentes en coordinación con otras instituciones y dependencias del sector público, vinculadas o relacionadas con el transporte.
- f) Ejecutar los planes y proyectos de movilidad de la ciudad.
- g) Apoyar a la ejecución de las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las ordenanzas, reglamentos y resoluciones relativas a los sistemas de transporte y tránsito dentro del sistema de transporte.
- h) Organizar, regular, administrar y fiscalizar a nivel operacional de todas las actividades relacionadas con los sistemas de transporte y tránsito dentro de la ciudad.
- i) Dirigir y coordinar el control de los sistemas de transporte y tránsito, la infraestructura y equipamiento del mismo, cumpliendo las leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones vigentes y las transferidas por el Gobierno.
- j) Planificar, elaborar y ejecutar nuevos proyectos que contribuyan a optimizar los aspectos técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales de los sistemas de transporte y tránsito existentes.
- k) Vigilar y evaluar la ejecución de los contratos de operación y prestación de servicios relacionados con la movilidad de la ciudad y del cantón.

- l) Gestionar la cooperación técnica con organismos nacionales e internacionales para el sistema de movilidad de la ciudad y del cantón Cuenca.

Y finalmente, se establece en el marco de los procesos de coordinación con la Secretaria de Movilidad, dos instituciones de la Corporación municipal: la Corporación Aeroportuaria y la Empresa Pública Municipal de Movilidad - EMOV EP, sobre la cual vale considerar a continuación su misión, atribuciones y responsabilidades, que como apreciaremos más adelante coinciden en gran medida con lo establecido en varios documentos de la Empresa y de su Ordenanza de constitución.

“Mejorar la calidad de vida de los habitantes de Cuenca, mediante la organización, administración, regulación y control del tránsito, transporte y la movilidad del cantón, con altos niveles de competitividad, privilegiando la participación ciudadana, preservando el equilibrio ambiental, garantizando la seguridad y eficiencia de los servicios.”<sup>513</sup>

#### Atribuciones y Responsabilidades:

- a) Organizar, administrar, regular y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca.
- b) Organizar, administrar y regular el Sistema Integrado de Transporte – SIT, el Sistema de Recaudo – SIR, y, el Sistema de Ayuda a la Explotación – SAE;
- c) Organizar, administrar y operar las líneas, paradas y terminales, así como los sitios de estacionamiento de las unidades de transporte público de pasajeros y de carga
- d) Organizar, administrar y regular estacionamientos y parqueaderos públicos en toda la ciudad, incluyendo servicios de estacionamiento rotativo tarifado o similares, de conformidad con la planificación municipal;
- e) Imponer las sanciones administrativas por las violaciones e incumplimientos a las ordenanzas y reglamentos relativos a la prestación de sus servicios, de

---

<sup>513</sup> Ibídem: pág. 63.

conformidad con la Ley;

- f) Diseñar y ejecutar, de acuerdo a las políticas municipales, los planes, programas y proyectos de movilidad alternativa;
- g) Conceder autorizaciones para el estacionamiento de vehículos en las vías públicas y en áreas administradas por la Municipalidad;
- h) Preparar y ejecutar, en coordinación con los organismos públicos y privados pertinentes, los programas de prevención de accidentes de tránsito y de educación vial en general;
- i) Organizar, administrar y regular las terminales terrestres y los servicios que sean afines o complementarios con las actividades de los mismos;
- j) Ejecutar la matriculación vehicular, de conformidad con la Ley y realizar la ejecución de la revisión técnica vehicular y el monitoreo de la calidad del aire dentro del Cantón Cuenca, de conformidad con las políticas y ordenanzas expedidas por el I. Municipio de Cuenca y en coordinación con la Comisión de Gestión Ambiental (CGA);
- k) Determinar, regular y fiscalizar el parque automotor en las diferentes modalidades del servicio de transporte público y privado en el cantón;
- l) Organizar y mantener el catastro de vehículos que circulan en el cantón, de acuerdo con la Ley;
- m) Conceder, modificar, revocar y suspender los contratos, permisos de operación y las autorizaciones de las empresas, compañías o cooperativas de transporte terrestre de servicio público;
- n) Determinar la vida útil de los vehículos de servicio público y privado de acuerdo a su uso;
- o) Proporcionar oficinas, bodegas, locales y espacios con las comodidades necesarias en condiciones de higiene y salubridad, seguridad y orden, a los usuarios, transportistas y pasajeros;

- p) Propender a la organización, modernización y mejoramiento de los servicios operacionales, auxiliares, complementarios y administrativos;
- q) Desarrollar, en coordinación con el I. Municipio, la infraestructura física de edificios, instalaciones y equipos necesarios para la prestación de servicios encargados a la Empresa.
- r) Establecer la ubicación y funcionamiento de controles de tránsito dentro del cantón y los necesarios en las terminales de transporte, para lo cual dictará las normas correspondientes;
- s) Brindar los servicios de formación, capacitación y entrenamiento para los aspirantes a conductores;
- t) Ejecutar la señalización de las vías, de acuerdo a las normas internacionales aplicables y la planificación municipal;
- u) Administrar el sistema semafórico;
- v) Elaborar instructivos y requisitos que deben cumplir los sujetos activos del servicio de transporte público para recibir las autorizaciones correspondientes, cuando falten reglamentos para ello;
- w) Prestar, solo de manera subsidiaria, los servicios de transporte público, mediante diferentes sistemas, para mejorar las condiciones del servicio;
- x) Ejecutar y coordinar políticas ambientales y programas de acción que propendan a la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social, en lo atinente a las actividades propias de la Empresa, en coordinación con las respectivas autoridades públicas y municipales;
- y) Prestar todos los servicios antes descritos u otros complementarios, conexos o afines que pudieren ser considerados de interés público, directamente o a través de asociaciones con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, contratos de gestión compartida, alianzas estratégicas, convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas y otras formas de asociación permitidas por la Ley.



z) De conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, EMOV EP en su calidad de entidad de derecho público podrá constituir empresas subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio para la prestación de servicios públicos y toda forma de asociación comercial permitida por la ley. Para este efecto, se necesitará la aprobación del Directorio con mayoría absoluta de votos de sus miembros;

aa) Prestar o recibir asesoría o consultoría dentro del país o en el exterior; y,

bb) Todas las demás funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Como podemos observar, el esfuerzo en determinar y desarrollar una estructura bien definida en materia de movilidad es evidente en el Gobierno de Cuenca, se logra a través de los instrumentos que hemos citado establecer con claridad, las funciones de cada instancia y sobre todo articular una actuación común que se expresa a partir de la planificación que se desarrolla en esta materia, asunto sobre el que profundizaremos a continuación sin perder de vista, lo que plantea el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que al tratar el tema de la Movilidad habla de esta como Movilidad Sostenible y en la política 3.12 del objetivo 3 establece que es obligación del Estado: Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional; y define algunos lineamientos a seguir en nuestra materia de estudio: a) incentivar el uso del transporte público masivo, seguro, digno y sustentable, bajo un enfoque de derechos; b) promocionar y propiciar condiciones y espacios que incentiven el uso de transportes no motorizados; c) promover el respeto al peatón y el ciclista; d) formular planes de movilidad local que privilegien alternativas sustentables de transporte; e) propiciar la ampliación de la oferta del transporte público masivo e integrado, en sus diferentes alternativas; f) normar, regular y controlar las tarifas del transporte en sus diferentes modalidades; g) promover la adopción de modelos integrados; h) generar programas de renovación del parque automotor de transporte público y privado; i) dotar de infraestructura adecuada y en óptimas condiciones para el uso y gestión del transporte público; y j) garantizar la interconectividad territorial, social, cultural, geográfica y ambiental.<sup>514</sup>

---

<sup>514</sup> SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – SENPLADES (2013): *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Senplades, Quito, pág. 151.

### **5.3.2. Las Empresas Públicas en el Ecuador: La Empresa Pública de Movilidad de Cuenca**

#### ***5.3.2.1. Consideraciones Generales y Conceptos de Empresas Públicas***

El Estado ecuatoriano para administrar el sector público mantiene una importante estructura administrativa a nivel ejecutivo, provincial, cantonal y parroquial, estos últimos considerados gobiernos autónomos descentralizados con plena autonomía legal, administrativa, financiera y operativa. Estos gobiernos, considerados de cercanía se entiende conocen la realidad del territorio, lo que les permite atender de manera más eficiente las necesidades de la sociedad y aplicar el modelo o modelos que mejor se adapten a cada realidad.

Para Hernán Pico Acosta, encontramos diversos modelos de gestión para atender las necesidades de una sociedad, algunos a través de una administración directa, otros por delegación, convenios y aquellos brindados por empresas públicas<sup>515</sup>, este último aplicado en gran medida por la ciudad de Cuenca, territorio objeto de nuestro estudio. Sin embargo, podemos decir que conviven varios modelos de gestión, no solo en Cuenca sino en todo el país para la prestación de bienes y servicios públicos ejecutados a través de gestión directa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con sus direcciones o unidades; de empresas públicas, mancomunidades, consorcios, empresas de economía mixta, y hasta concesiones privadas e iniciativas de la economía popular y solidaria en convenio con los GAD.

Ahora bien, varias reflexiones se han realizado respecto de las razones que justifican a las Empresas del Sector público: El primero, que presenta a la Empresa Pública como instrumento político al atenuar los costes sociales del ajuste empresarial y cumplir una función sociopolítica, explicable por su papel de creadora de consenso social, fuente de poder y empleo político como por la teoría del mercado de votos. La segunda, justifica la existencia de las Empresas Públicas como instrumento de política económica en manos del Estado que corrige los fallos de mercado, a través de subsidios, regulaciones o empresas públicas favoreciendo la redistribución y el mantenimiento del nivel de

---

<sup>515</sup> PICO ACOSTA, HERNAN (2014): *Guía Metodológica para la Constitución y Definición de Modelos de Gestión de Empresas Públicas de Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Consejo Nacional de Competencias – Consultoría, Quito, pág. 5.

empleo y renta. Y en tercer lugar, la creación de Empresas Públicas con el objetivo de aplazar los ajustes en las mismas bajo la forma de procesos de diversificación de actividades, bien en negocios vinculados o creando nuevas empresas.<sup>516</sup>

En el caso de Cuenca y en concreto de la administración y gestión de la Movilidad, desde la creación de la Unidad Municipal de Tránsito instancia parte del Gobierno Autónomo Descentralizado pocos cambios se dieron en su institucionalidad hasta finales del año 2009, a pesar que en el informe de PADECO de 1999 en el capítulo 11, se planteaba entre las acciones o medidas institucionales recomendadas al corto plazo, el fortalecer los recursos materiales y humanos de la Unidad por la cantidad de obligaciones que se definían en la Ordenanza para la Planificación, Organización y Regulación de Tránsito y Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca.

Este estudio, no solo define medidas al corto plazo, sino también al mediano plazo en el que principalmente se habla de la creación de una estructura institucional apropiada que regule, administre, controle y lleve a cabo las actividades de planificación y que éste idealmente debe tener el máximo control posible sobre el sistema de transporte e infraestructura, así como de las funciones de regulación, planificación e inspección. Plantea, que el sistema de transporte y su institución administrativa deberían ser capaces de adaptarse constantemente a las necesidades cambiantes de la comunidad, protegiendo la seguridad y el bien común de los usuarios mientras contribuye a una mejora sustentable del estándar de vida en Cuenca y que en la legislación vigente existen varias opciones para establecer una estructura institucional apropiada: como una unidad de la administración municipal; como una empresa municipal; y como una agencia independiente.<sup>517</sup>

Es decir, como lo planteamos en el capítulo anterior no fue sino hasta el año 2009 en el que se da un lugar prioritario desde lo institucional municipal a la Movilidad y se crea una Secretaría que coordinará las acciones de la nueva Dirección de Tránsito y

---

<sup>516</sup> VALDIVIELSO DEL REAL, ROCIO: “La Reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de cuestión y su aplicación al caso español” en *La Nueva Gestión Pública*, OLIAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 60.

<sup>517</sup> PADECO CO. LTD., CHODAI CO. LTD. Y TRANSCRAFT TRANSPORT ENGINEERING CONSULTANTS (1999): *Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto*, Cuenca – Ecuador, Noviembre 1999, Capítulo 11, pág. 5 y 6.

Transporte que reemplaza a la Unidad Municipal y de la nueva Empresa Pública de Movilidad EMOV EP que agrupa todas las competencias relacionadas en esta materia y reemplaza a la Empresa Municipal de Terminales Terrestres EMTET.

Para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el documento publicado por esta cartera de Estado, “Herramientas de Gestión del Transporte Terrestre y modelos de operación para la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados” existen algunos modelos contemplados en la Legislación ecuatoriana que van desde la Constitución de una empresa pública, pasando por una empresa mixta y asociación para terminar en una concesión al sector privado que permiten asumir plenas potestades en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial. Y recomiendan, que el mejor modelo para ciudades grandes o medianas es la constitución de una empresa pública<sup>518</sup>, afirmación que corrobora los pasos seguidos por Cuenca a la hora de constituir y fortalecer una Empresa Pública Municipal encargada de la Movilidad. Y es que, en el caso de Cuenca en la década de los noventa y principios del siglo XXI contrariamente a la tendencia nacional e internacional que recomendaba la privatización de las empresas públicas o de aquellas actividades o servicios que le correspondían brindar a los gobiernos locales, ésta se empeñó en diseñar una institucionalidad pública basada en este tipo de organización, jurídicamente independiente y autónoma administrativa y financieramente.

Este esquema se vio potencializado, con el nuevo marco jurídico constitucional del 2008, con la aprobación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en 2009 y con decisión política que recuperaba y profundizaba el rol de estas instituciones en la prestación de servicios públicos de calidad, la gestión de sectores estratégicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales y bienes públicos, y otras actividades que el Estado deba impulsar para garantizar un esquema de desarrollo sustentable.

En esta línea, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 reconoce a las empresas públicas como agentes de la transformación productiva y destaca su rol en el

---

<sup>518</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS – VICEMINISTERIO DE GESTION DEL TRANSPORTE (2012): *Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre, modelos de operación para la transferencia de competencias a los GADS y ejemplos de fuentes de financiamiento*, Ceygestión de Proyectos, Quito, pág. 10.

aseguramiento de la soberanía y la eficiencia de la gestión en los sectores estratégicos y en la prestación de servicios básicos.<sup>519</sup> El reto constituye que estas Empresas logren alcanzar objetivos políticos y de rentabilidad considerados estos últimos desde la perspectiva financiera, económica y social.

En consecuencia, crear una Empresa Pública constituye la articulación de manera efectiva el proceso de transformación del Estado y en concreto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Por lo tanto, la creación de estas entidades deben contar con el sustento correspondiente y todos los justificativos que sean necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento. En esta línea, la Función Ejecutiva, a través del Decreto Presidencial No. 1064 del 16 de febrero de 2012 y de la Norma Técnica de cumplimiento obligatorio previo a la creación de Empresas Públicas de la función ejecutiva del 1 de marzo de 2012 (Anexo 6) expidieron las directrices para la creación de las empresas públicas por parte del Ejecutivo, aspectos que muy bien podrían ser considerados por los entes autónomos locales y que podemos enumerar a continuación desde nuestra perspectiva de estudio<sup>520</sup>:

1. Se debe establecer con claridad el propósito principal que justifique la creación de la empresa, así como los objetivos específicos que establezcan los logros de la operación de esta empresa una vez que funcione;
2. La razón social debe ser clara, nombre, entidad que la propone, tiempo estimado de duración de la operación de la empresa, sector en el que va a operar, análisis de la cobertura y localización, presupuesto y cronograma de actividades con definición clara de responsabilidades;
3. Alineación clara de los objetivos de la Empresa Pública con las políticas, lineamientos y metas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio del Cantón, en el caso municipal. La Empresa Pública debe constituirse en un ente

---

<sup>519</sup> ANDRADE CAMPAÑA, JESSICA (Dir.): *Empresas Públicas y Planificación, su rol en la transformación social y productiva*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, Quito, 2003, pág. 17.

<sup>520</sup> *Ibíd*em: pág. 36.

impulsor o facilitador del desarrollo del Cantón, debe estar en plena armonía con lo que se plantea estratégicamente;

4. Se debe contar con un diagnóstico institucional de área en la que se intervendrá con un mapa de actores, definición de fortalezas, limitaciones, amenazas y análisis de las condiciones presentes y futuras;
5. Asimismo, se debe contar un análisis de rentabilidad, identificando la oferta, la demanda y las rentabilidades sociales, económicas y financieras, no se puede simplemente crear un ente público de estas características. Se debe detallar el ámbito en el que actuará, comprender sus oportunidades de gestión y sobre todo valorar las rentabilidades que no siempre deben económicas o financieras, pueden ser también sociales;
6. Es imprescindible contar con una estimación de beneficios previsibles que generará la creación de la empresa identificando beneficios sociales, económicos y tecnológicos; y,
7. Proponer un modelo de gestión, un organigrama funcional y una propuesta remunerativa inicial. Deberá contar con una mínima estructura para iniciar operaciones y una estrategia que guíe su accionar, de manera que garantice su viabilidad en el corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, definir lo que constituye una empresa pública, no resulta tarea fácil, sin embargo podemos decir siguiendo lo que plantea Hernán Pico, que una Empresa Pública es la institución con personería jurídica que produce, presta o vende bienes o servicios públicos buscando contribuir o generar de forma sostenida rentabilidad social, desarrollo humano y el buen vivir.<sup>521</sup> La Ley Orgánica de Empresas Públicas, en su artículo 4 al definir lo que son éstas dice, son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la

---

<sup>521</sup> PICO ACOSTA, HERNÁN (2014): op. cit., pág. 6.

prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

La propia Ley Orgánica, propone los principios fundamentales de éstas a la hora de prestar los servicios públicos: equidad social, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad, elementos que en la actualidad se exigen con mayor rigurosidad por los ciudadanos-usuarios. Por lo tanto, los prestadores del bien o servicio público deben contar con la capacidad técnica, operativa y estratégica.

Para terminar, en el trabajo encargado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES y dirigido por Jessica Andrade Campaña, se habla del necesario direccionamiento estratégico y gobierno corporativo de las Empresas Públicas que permitan el buen manejo en la gestión administrativa, económica-financiera y legal de éstas. Y lo define como el conjunto de prácticas y herramientas útiles que estructuran la relación de control, transparencia y liderazgo.

Este direccionamiento estratégico incluye algunos principios o prácticas entre los que podemos citar: la transparencia y rendición de cuentas permanente que obliga a las empresas a manejar la información administrativa y financiera-contable de manera expedita que permita a su vez realizar un reporte oportuno y eficaz, así como monitorear la gestión; la definición clara del rol del Directorio y de la Gerencia, sin que exista confusión o superposición de atribuciones; la implementación de la ética y buenas prácticas que implica, un trato justo e igualitario con los diferentes actores inmersos en la acción empresarial como trabajadores, administrativos, ejecutivos, proveedores y clientes; y procesos de selección de los mejores ejecutivos que puedan dirigir las empresas en función de sus méritos, perfiles y años de experiencia en la actividad principal de la Empresa.

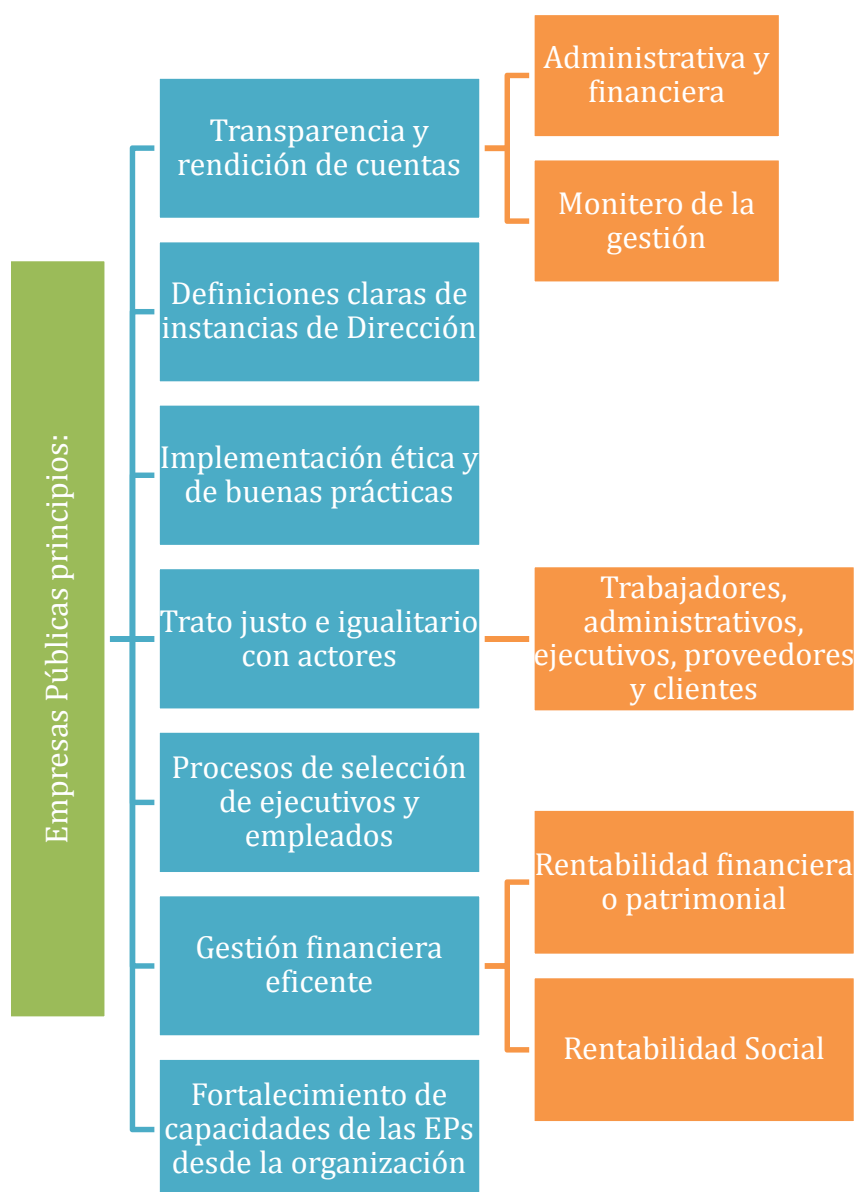
Asimismo se aborda, la necesidad de una adecuada gestión financiera que requiere alcanzar la eficiencia en sus costos, tanto en los sectores extractivos como en los demás. Las Empresas Públicas deben llevar un estricto control de sus costos y maximizar sus beneficios económicos o financieros, deben ser rentables desde una perspectiva

económica, sea esta financiera o patrimonial. Ahora bien, hay empresas públicas cuya función genera rentabilidad social, en este caso la mayor aspiración del Estado radica en que éstas sean capaces de cubrir costos operativos o al menos realizar un manejo óptimo de sus costos con rendiciones de cuentas transparentes a la ciudadanía.

Otra herramienta o buena práctica que se plantea es el fortalecimiento de las capacidades de las Empresas Públicas y su desarrollo organizacional instrumento por excelencia para el cambio en busca de una mayor eficiencia empresarial. La administración del talento humano debe enfocarse a la selección y formación de buenos profesionales que deben ser el motor de la innovación de la empresa pública. Asimismo, se sugiere el diseño de estructuras organizacionales que respondan a las funciones y al objeto de creación de las empresas públicas que reflejen los procesos gobernantes, agregadores de valor y apoyo existente, el impulso e implementación de planes estratégicos de talento humano que promuevan el desarrollo integral de los servidores para fortalecer sus conocimientos, comportamientos y destrezas, y el seguimiento y evaluación de los planes estratégicos empresariales fundamentado en la implementación de indicadores que permitan determinar la efectividad de los mismos.



**Cuadro 22. Principios de las EPs.**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Jessica Andrade (2003).

Y finalmente, las Empresas Públicas deben procurar la maximización del empleo y el desarrollo de capacidades en la economía nacional, regional o local, a través de el impulso de encadenamientos productivos con emprendimientos privados o de economía social y solidaria, y de una estrecha vinculación con la población ubicada en el territorio de influencia de las empresas y sus actividades.<sup>522</sup>

<sup>522</sup> ANDRADE CAMPAÑA, JESSICA (Dir.): *Empresas Públicas y Planificación, su rol en la transformación social y productiva*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, Quito, 2003, pág. 204

Por lo tanto, el rol de las Empresas Públicas en la ciudad de Cuenca, no solo ha facilitado y mejorado la prestación de servicios públicos que le ha correspondido asumir, sino también se han constituido en un motor de la economía local y regional generando un desarrollo integral de la sociedad.

#### ***5.3.2.2. Normativa relacionada a las Empresas Públicas en el Ecuador***

Como lo habíamos planteado con anterioridad, la normativa que rige el desarrollo de las Empresas Públicas en el Ecuador cambió de manera radical a partir del 2008, cuando se dicta una nueva Constitución que establece para empezar, en el artículo 3 que son deberes primordiales del Estado: numeral 5, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; y 6, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. Es decir, que las competencias exclusivas serán sujetas a un proceso de descentralización, en el marco del respeto a las autonomías de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de lograr un desarrollo equitativo en todo el territorio producto del conocimiento de cercanía que éstos tienen de las necesidades de la sociedad y comunidad que habita en su circunscripción territorial; así como de la manera más eficiente de prestar servicios públicos que erradiquen la pobreza y logren una redistribución de la riqueza más equitativa.

En la misma línea, la Constitución en su artículo 53 plantea que, la satisfacción de las necesidades a través de la prestación de servicios públicos obligatoriamente incorporará sistemas de medición de satisfacción, atención y reparación sean estos servicios prestados por empresas, instituciones y organismos del sector público condicionando a criterios de eficiencia y calidad las obligaciones asumidas estas instancias. De igual manera, en el artículo 225, cuando se determina que el sector público en el Ecuador comprende: 1. Los organismos y dependencia de las Funciones ejecutiva, legislativa, judicial, Electoral, de transparencia y Control Social; 2. Las entidades que conforman el régimen autónomo descentralizado; 3. Los organismos y entidades creados por la constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y 4. Las entidades jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos

descentralizados para la prestación de servicios públicos, es decir, las Empresas Públicas abre un amplio abanico para cumplir con esta función vital del Estado y del bienestar de sus ciudadanos.

Coherente con lo dispuesto en la Carta Magna, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en el artículo 54, que son funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, literal f) “Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en este contexto, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.” Es así que, en la búsqueda de calidad, eficacia y eficiencia, se plantea en el artículo 128, el sistema integral y los modelos de gestión de lo público, estableciéndose en el inciso 3, que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. Por lo tanto, las Empresas Públicas son una opción del modelo de gestión en la prestación de bienes y servicios públicos, que el caso de Cuenca se ha convertido en un modelo a seguir.

Además, en el artículo 227 del COOTAD, se establece con total claridad la potestad de los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal para crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; en el que se garantice una mayor eficiencia y mejores los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento. La creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo y observará las disposiciones y requisitos previstos en la ley que regule las empresas públicas. La administración cautelará la eficiencia, eficacia y economía, evitando altos gastos administrativos a fin de que la sociedad reciba servicios de calidad a un costo justo y razonable. Como podemos observar, este artículo determina: primero, se exceptúan en la creación de empresas públicas los GAD parroquiales de forma individual o colectiva en el mismo nivel de gobierno; y, segundo, la creación de una empresa pública debe garantizar una mayor eficiencia y mejorar los

niveles de calidad, rebasando expectativas político partidistas de solventar compromisos en base a implementar más instituciones.

Es posible además, que procurando generar economías de escala, aprovechando ventajas territoriales se agrupen Gobiernos Autónomos Descentralizados de un mismo o diferentes niveles, para la gestión compartida de uno o varios servicios públicos, así lo establece el COOTAD en el artículo 285, “los gobiernos autónomos descentralizados puedan conformar mancomunidades o consorcios<sup>523</sup>, que mejoren la gestión de sus competencias, estas entidades de derecho público con personalidad jurídica, pueden crear empresas públicas como manifiesta el Artículo 289, los GAD mancomunados o que conformaren consorcios, podrán crear empresas públicas de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas, para dar cumplimiento a la finalidad de la mancomunidad o consorcio.”

Y finalmente, el cuerpo normativo específico que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de empresas públicas es la Ley Orgánica de Empresas Públicas del 16 de octubre del 2009, cuerpo normativo en el que se establecen las regulaciones necesarias para que la prestación de servicios públicos tanto del ejecutivo como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuenten con reglas básicas para su accionar. Esta Ley dicta con claridad, los mecanismos de conformación de los directorios, las atribuciones de sus miembros, los deberes y atribuciones de los gerentes de las empresas, al igual que el alcance de sus responsabilidades. En el ámbito de la gestión del talento humano, se establece el órgano administrador y los principios para la administración del sistema de talento humano, los tipos de nombramientos, contratación y optimización del personal, los contratos colectivos, asociaciones de obreros, la prohibición de reparto de utilidades y excedentes, normas para la regulación de condiciones de trabajo, entre otras. Se incluye además en la Ley, las posibilidades de mecanismos asociativos, de expansión y desarrollo; norma las inversiones de la Empresas Públicas delimitando su ámbito y alcance; delimita el régimen económico y de financiamiento direccionando aspectos que tienen que ver con el

---

<sup>523</sup> Mancomunidad es el agrupamiento de dos o más GAD del mismo nivel de gobierno, que se encuentran ubicados contiguamente, sean estos del nivel regional, provincial, cantonal o parroquial rural. Consorcio es el agrupamiento entre dos o más GAD del mismo nivel de gobierno, que no se encuentran ubicados de manera contigua, o cuando el agrupamiento se produce entre dos o más GAD de distinto nivel de gobierno.

patrimonio, excedentes, rentabilidad social, subsidios y régimen tributario; y establece mecanismos de fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas.<sup>524</sup>

Como podemos apreciar, en el Ecuador actualmente existe una normativa coherente que establece con claridad las condiciones y finalidad que debe cumplir las Empresas Públicas a la hora de prestar un servicio público y sobre todo le dota de certidumbre y seguridad jurídica a una figura que antes del 2008 contaba con ciertos niveles de discrecionalidad haciendo que no siempre cumplan con sus objetivos sociales para los que fueron creados. Será en última instancia, el Gobierno Autónomo Descentralizado que cree la Empresa Pública a través de una Ordenanza, el que definirá los objetivos y fines para la creación de ésta y el lugar que debe ocupar en el modelo de gestión integral de este nivel de gobierno.<sup>525</sup>

En el caso de Cuenca, las Empresas Públicas juegan un rol fundamental y son pieza fundamental de la prestación de servicios de calidad, son un modelo que coordinadamente con los esfuerzos de las demás instituciones municipales han logrado constituirse en un modelo de gestión a seguir. Todo esto, debemos reconocer se debió a un desarrollo endógeno de la propia ciudad, de ninguna manera a políticas nacionales que orientaron este desarrollo.

Sin embargo, como hemos dicho en varias ocasiones en esta investigación y como se expresa en la publicación realizada por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades “Empresas Públicas y Planificación”, la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Empresas Públicas de 2009 definieron directrices que incluyen líneas claras para la constitución de las mismas, dirección y administración, gestión del talento humano, régimen económico y financiamiento de estas personas jurídicas<sup>526</sup>, aspectos que en el caso de Cuenca se abordan en los instrumentos de constitución de las empresas

---

<sup>524</sup> PICO ACOSTA, HERNAN (2014): op. cit: pág. 34.

<sup>525</sup> La base legal y de aplicación de las Empresas Públicas son: La Constitución de la República del 2008; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD; la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP; la Ley Orgánica de Servicio Público – LOSEP; la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP; principalmente.

<sup>526</sup> ANDRADE CAMPAÑA, JESSICA (Dir.): Empresas Públicas y Planificación, su rol en la transformación social y productiva, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, Quito, 2003, pág. 34.

públicas municipales, esto es a través de las ordenanzas dictadas por el Concejo Cantonal a iniciativa del ejecutivo municipal.

### ***5.3.2.3. De la Empresa Municipal de Terminales Terrestres – EMTET a la Empresa Municipal de Movilidad – EMOV EP***

Parte fundamental de la transformación institucional en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial en Cuenca es la constitución de la Empresa Pública de Movilidad – EMOV EP, que no es solamente una persona jurídica creada por la Municipalidad, sino constituye la base operativa y de control del ejercicio pleno de la competencia, tal como se diseñó en la estructura orgánica funcional que vimos en el capítulo anterior.

Sin embargo, la creación de la Empresa Pública de Movilidad, no fue solamente parte de una estrategia o de un modelo de gestión de la ciudad, sino tenía como objetivo prestar servicios públicos de calidad y calidez priorizando la satisfacción ciudadana y generando condiciones de vida digna para los cuencanos. Es decir, eran parte de una política pública definida en un Plan Estratégico y en un Plan de Gobierno enfocado a disminuir las inequidades, a través de universalización de los servicios públicos pretendiendo llegar a todos los sectores sin exclusión de ningún tipo.

Por lo tanto, la Empresa de Movilidad – EMOV EP superaba de lejos el origen y finalidad de lo que fue la Empresa Pública Municipal de Servicios de Terminales de Transporte Terrestre de Cuenca – EMTET que tenía como objetivo casi exclusivo organizar, administrar y operar los servicios que prestan las Terminales de Transporte Terrestre de la Ciudad, de los puestos de estacionamiento vehicular, y del control y regulación de las frecuencias asignadas por el Consejo Provincial de Tránsito. No pretendo decir con esto que la creación de la EMTET no tuvo sentido, claro que lo tuvo, en su momento y en circunstancias particulares. Esta empresa asumió algunas facultades como las de planificación y organización de los Terminales Terrestres; la administración de los servicios que prestan; la posibilidad de hacer estudios relacionados con el objeto de su creación; la coordinación con autoridades de tránsito y transporte del cantón; la recaudación correcta y eficiente de los recursos que por Ley y Ordenanza le

corresponden; la potestad regulatoria respecto de la administración y gestión de los terminales terrestres del Cantón; entre otros.

Sin embargo, en los últimos años, la realidad, las necesidades de la ciudad, el enfoque y la visión de los temas relacionados con la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial han cambiado radicalmente, lo que requiere una respuesta distinta sobre todo integral y con visión de futuro, de largo plazo. Es por eso, que como parte de toda la reforma institucional implementada se creó la Empresa de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca – EMOV EP que es el brazo operativo del ejercicio pleno de la competencia.

En el artículo 1, de la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa de Movilidad se establece que ésta se crea para gestionar, organizar, regular y controlar este sector estratégico, como una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Por lo tanto, la EMOV EP asume la responsabilidad de los servicios que presta y ejercerá el control y sanción administrativa, de conformidad con la ley. Estos servicios dice el último párrafo del artículo citado, se prestarán en base a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, responsabilidad, continuidad, seguridad y precios equitativos.

En coherencia, con el artículo 1, el artículo 2 dice que la Empresa orientará su acción con criterios de eficiencia, racionalidad y rentabilidad social, preservando el ambiente, promoviendo el desarrollo sustentable, integral y descentralizado de las actividades económicas de acuerdo con la Constitución, siendo su objeto organizar, administrar, regular y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca, propendiendo al mejoramiento y ampliación de los servicios públicos y de sus sistemas, buscando aportar soluciones convenientes desde el punto de vista social, técnico, ambiental, económico y financiero. En consecuencia, este artículo define con claridad el objeto y la razón de ser de la Empresa, por lo tanto de las competencias integrales que asumió el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, esto es:

“organizar, administrar, regular y controlar” todas aquellas actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios que los detallaremos en los párrafos a continuación.

Para lograr comprender, el alcance de la Empresa Pública y las diferencias sustanciales con la EMTET es necesario detallar las atribuciones que le corresponden y que se establece en el artículo 3 de la Ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la Empresa y que son:

- a) Imponer las sanciones administrativas por las violaciones e incumplimientos a las ordenanzas y reglamentos relativos a la prestación de sus servicios, de conformidad con la Ley;
- b) Organizar, administrar y regular el Sistema Integrado de Transporte – SIT, el Sistema de Recaudo – SIR, y, el Sistema de Ayuda a la Explotación – SAE;
- c) Organizar, administrar y operar las líneas, paradas y terminales, así como los sitios de estacionamiento de las unidades de transporte público de pasajeros y de carga
- d) Organizar, administrar y regular estacionamientos y parqueaderos públicos en toda la ciudad, incluyendo servicios de estacionamiento rotativo tarifado o similares, de conformidad con la planificación municipal;
- e) Diseñar y ejecutar, de acuerdo a las políticas municipales, los planes, programas y proyectos de movilidad alternativa;
- f) Conceder autorizaciones para el estacionamiento de vehículos en la vías públicas y en áreas administradas por la Municipalidad;
- g) Preparar y ejecutar, en coordinación con los organismos públicos y privados pertinentes, los programas de prevención de accidentes de tránsito y de educación vial en general;
- h) Organizar, administrar y regularlas terminales terrestres y los servicios que sean afines o complementarios con las actividades de los mismos;



- i) Ejecutar la matriculación vehicular, de conformidad con la Ley y realizar la ejecución de la Revisión Técnica Vehicular y el monitoreo de la calidad del aire dentro del Cantón Cuenca, de conformidad con las políticas y ordenanzas expedidas por el I. Municipio de Cuenca y en coordinación con la Comisión de Gestión Ambiental (CGA);
- j) Determinar, regular y fiscalizar el parque automotor en las diferentes modalidades del servicio de transporte público y privado en el cantón;
- k) Organizar y mantener el catastro de vehículos que circulan en el cantón, de acuerdo con la Ley;
- l) Conceder, modificar, revocar y suspender los contratos, permisos de operación y las autorizaciones de las empresas, compañías o cooperativas de transporte terrestre de servicio público;
- m) Determinar la vida útil de los vehículos de servicio público y privado de acuerdo a su uso;
- n) Proporcionar oficinas, bodegas, locales y espacios con las comodidades necesarias en condiciones de higiene y salubridad, seguridad y orden, a los usuarios, transportistas y pasajeros;
- o) Propender a la organización, modernización y mejoramiento de los servicios operacionales, auxiliares, complementarios y administrativos;
- p) Desarrollar, en coordinación con el I. Municipio, la infraestructura física de edificios, instalaciones y equipos necesarios para la prestación de servicios encargados a la Empresa;
- q) Establecer la ubicación y funcionamiento de controles de tránsito dentro del cantón y los necesarios en las Terminales de Transporte, para lo cual dictará las normas correspondientes;

- r) Brindar los servicios de formación, capacitación y entrenamiento para los aspirantes a conductores;
- s) Ejecutar la señalización de las vías, de acuerdo a las normas internacionales aplicables y la planificación municipal;
- t) Administrar el sistema semafórico;
- u) Elaborar instructivos y requisitos que deben cumplir los sujetos activos del servicio de transporte público para recibir las autorizaciones correspondientes, cuando falten reglamentos para ello;
- v) Prestar, solo de manera subsidiaria, los servicios de transporte público, mediante diferentes sistemas, para mejorar las condiciones del servicio;
- w) Ejecutar y coordinar políticas ambientales y programas de acción que propendan a la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social, en lo atinente a las actividades propias de la Empresa, en coordinación con las respectivas autoridades públicas y municipales;
- x) Prestar todos los servicios antes descritos u otros complementarios, conexos o afines que pudieren ser considerados de interés público, directamente o a través de asociaciones con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, contratos de gestión compartida, alianzas estratégicas, convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas y otras formas de asociación permitidas por la Ley.

De conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, EMOV EP en su calidad de entidad de derecho público podrá constituir empresas subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio para la prestación de servicios públicos y toda forma de asociación comercial permitida por la ley. Para este efecto, se necesitará la aprobación del Directorio con mayoría absoluta de votos de sus miembros;

- y) Prestar o recibir asesoría o consultoría dentro del país o en el exterior; y,

z) Todas las demás funciones establecidas en la Constitución y la ley;

Como podemos apreciar, la Empresa asume una serie de responsabilidades que tienen que ver con una visión integral y moderna de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial que las podemos agrupar de la siguiente manera:

*Sistema Integrado de Transporte – SIT.*

La empresa pública tiene como obligación, la administración, gestión y regulación del Sistema Integrado de Transporte – SIT y de los Sistemas de Recaudo y de Ayuda a la Explotación, herramientas fundamentales a la hora de mejorar y convertir al transporte público en un sistema eficiente y de calidad, esto implica la organización, administración y operación de líneas, paradas, terminales terrestres y servicios que sean afines o complementarios, así como los sitios de estacionamiento de las unidades de transporte público de pasajeros y de carga.

En este marco, la implementación de un sistema de transporte público masivo, como lo es el Tranvía es transcendental al constituirse éste en la columna vertebral de todo el sistema en el que confluyen las otras formas o modalidades de transporte, por lo tanto la integralidad o intermodalidad sumado al uso intensivo de tecnologías que facilitan la operación, funcionamiento y uso son responsabilidad de la Empresa Pública creada por la Municipalidad.

La empresa además tiene la responsabilidad, previo análisis jurídico – técnico de conceder, modificar, revocar y suspender los contratos, permisos de operación y las autorizaciones de las empresas, compañías o cooperativas de transporte terrestre de servicio público; esta labor es fundamental porque a través del control de la institución pública antes y durante la ejecución del contrato de prestación de servicio tomará medidas o correctivos necesarios que garanticen la calidad del mismo. Aquí, debemos incluir lo relacionado con la movilidad alternativa o no motorizada que desde la perspectiva del Sistema Integrado de Transporte no solo es un vehículo recreativo o deportivo sino también de transporte público. La ciudad de Cuenca cuenta con una planificación bastante bien realizada en lo relacionado a la movilidad no motorizada.

### *Revisión Técnica Vehicular y matriculación.*

Identificamos además ciertas actividades que la EMOV EP desarrolla para ejercicio de la competencia en su integralidad, como por ejemplo, la Revisión Técnica Vehicular, que se viene haciendo en Cuenca desde el 2007 llegando a un punto máximo de porcentaje de vehículos revisados entre el 2010 al 2012. Esta actividad constituye un paso previo para la correspondiente matriculación, es fundamental a la hora de garantizar las condiciones mecánicas y operativas de los vehículos que circulan, y en especial aquellas que son parte del parque automotor de las diferentes modalidades que prestan el servicio de transporte público o privado en el Cantón.

Otra de las actividades con importancia es el de la matriculación que además de permitir organizar y mantener un catastro de vehículos permite recaudar una importante cantidad de recursos que financia las actividades de la Empresa, por lo tanto para el ejercicio de la competencia delegada. Y como consecuencia de la revisión técnica vehicular y de la propia matriculación, la empresa asumió la competencia de monitorear permanentemente la calidad del aire de conformidad con las políticas y ordenanzas dictadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

### *Control de tránsito y seguridad vial.*

Precisamente, se fortaleció la institucionalidad y se creó la Empresa de Movilidad EMOV EP para ejercer el control en esta materia que tradicionalmente lo venía haciendo la Policía Nacional. Con la descentralización y la nueva institucionalidad la Empresa asumió el control y designó a agentes de tránsito para que realicen estas labores incluyendo la capacidad de imponer sanciones administrativas por las violaciones e incumplimientos a las ordenanzas y reglamentos relativos a la prestación de sus servicios, de conformidad con la Ley, tiene la potestad de organizar, administrar y regular estacionamientos y parqueaderos públicos en toda la ciudad, incluyendo servicios de estacionamiento rotativo tarifado o similares, de conformidad con la planificación municipal, por lo tanto conceder autorizaciones de estacionamiento de vehículos en las vías públicas y en áreas administradas por la Municipalidad.

De igual manera, la Empresa tiene la obligación de señalar vertical y horizontalmente las vías, de acuerdo a la normativa vigente, lo que incluye la implementación, gestión y administración del sistema semafórico, así como, la de formar, capacitar y entrenar a los aspirantes a conductores.

Y finalmente, el preparar y ejecutar, en coordinación con los organismos públicos y privados pertinentes, los programas de prevención de accidentes de tránsito y de educación vial en general.

Como podemos apreciar la Empresa asumió gran parte de la responsabilidad de la competencia en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, por lo que hacia necesario replantear su estructura y fortalecerla, de tal manera, que se prevea la asunción de competencias que se dieron en el transcurso del tiempo.

La Ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la Empresa define además, el gobierno y administración de la misma; la estructura orgánica y funcional; el sistema de control y auditoría; el régimen de la gestión del talento humano; el sistema de ingresos y patrimonio; la jurisdicción coactiva que le permite cobrar créditos y obligaciones a su favor; el proceso de juzgamiento e incumplimiento de las Ordenanzas y Reglamentos vigentes; la potestad de declaratoria de utilidad pública; y la fusión, escisión y liquidación de la Empresa, según sea el caso.

Sin embargo, de lo planteado por la Ordenanza de constitución, son las resoluciones y reglamentos que se dictaron por la Empresa Pública, las que definieron con claridad el direccionamiento estratégico, la cadena de valor, el mapa de procesos y la estructura orgánica institucional, el catálogo de procesos y la estructura básica de gestión, las unidades administrativas responsables del proceso gobernantes, de los procesos agregadores de valor y de los procesos habilitantes de apoyo y asesoría. Es decir, el nivel de desarrollo institucional de la Empresa de Movilidad fue bastante rápido y se lo implementó en función a las necesidades de la ciudad de asumir una competencia tan importante como ésta ante la situación deficiente que existía en materia de control. En este sentido, los instrumentos internos que mejor expresan el desarrollo de la Empresa son el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y el Manual Orgánico Funcional, sobre los que vamos a realizar a continuación un breve análisis desde la

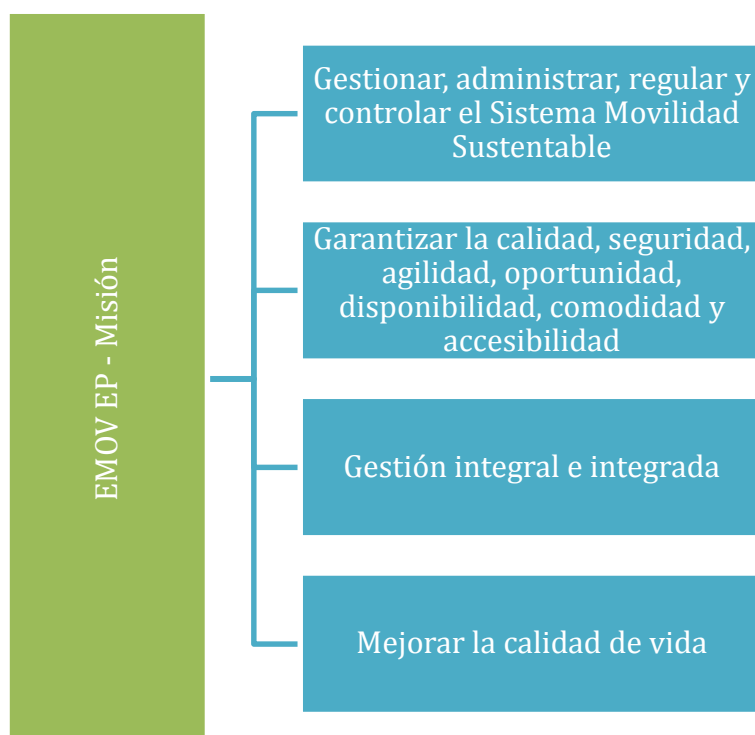
perspectiva de nuestra tesis y así corroborar el adecuado diseño e implementación del modelo de gestión de la Movilidad, Tránsito y Transporte de parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, a través del fortalecimiento de la institucionalidad y de la creación y funcionamiento de la Empresa de Movilidad - EMOV EP.

Es así, que vale destacar en primer lugar, la existencia y definición del direccionamiento estratégico de la Empresa Pública; y en segundo lugar, la vigencia de un Orgánico Funcional que permitía y permite asumir con bastante certeza las múltiples actividades y funciones que conforman el ejercicio pleno de la competencia de la Movilidad.

En lo relacionado con el direccionamiento estratégico, este se aborda con bastante claridad en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que en su Capítulo I define tanto, la misión, la visión, los objetivos de la Empresa Pública y los valores institucionales básicos en toda organización.

La misión de EMOV EP aborda todos aquellos aspectos fundamentales que la Movilidad, Tránsito y Transporte en la actualidad discute a nivel mundial y dice que ésta es: “Gestionar, Administrar, Regular y Controlar el Sistema de Movilidad Sustentable propendiendo a la calidad, seguridad, agilidad, oportunidad, disponibilidad, comodidad, accesibilidad, de los ciudadanos; a través de una gestión técnica, integral e integrada del Transporte Terrestre, Tránsito y Movilidad no Motorizada, mejorando la calidad de vida, precautelando la salud, fortaleciendo la generación productiva y el desarrollo social y económico del Cantón.” Es decir, incluye con claridad el concepto de la Movilidad Sustentable, de la calidad y calidez del servicio público, de las diferentes modalidades de transporte urbano haciendo énfasis en la Movilidad no Motorizada, todo esto como elemento o pilar del desarrollo social y económico del Cantón, por lo tanto del bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas.

**Cuadro 23. Misión de la EMOV EP**



FUENTE: Elaboración propia.

Luego, al definir su visión se plantea: “Contar en un periodo de 5 años con una organización dotada de talento humano comprometido, motivado y capacitado, con un ordenamiento jurídico claro y preciso, que ejecute procesos racionalizados y efectivos orientados a la excelencia, con una estructura organizacional que permita la gestión por procesos con la aplicación de tecnologías de comunicación e información de última generación, financieramente sostenible, dotada de infraestructura física funcional y desconcentrada, acercando los servicios de calidad a la colectividad convirtiéndose en un sustento de desarrollo socio-económico del cantón Cuenca contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida, y la conservación del medio ambiente.” Como podemos apreciar, la Empresa Pública se pone un horizonte temporal que le permita alcanzar lo establecido en la visión y de nuestra reflexión podemos decir que lo ha logrado en gran medida.

En lo relacionado con los objetivos institucionales, en el Orgánico de Gestión en referencia, se plantean algunos que podemos resumir de la siguiente manera: diseñar y ejecutar un proyecto de fortalecimiento institucional, a través de una estructura

organizacional tomando en cuenta el talento humano, el marco jurídico, los procesos racionalizados, las tecnologías de información y comunicación, la estructura organizacional por procesos, la ingeniería financiera, la infraestructura física, los niveles de servicio y los productos que oferta la Empresa; implementar un Plan de Posicionamiento Institucional y de Imagen; difundir las normas técnicas-jurídicas relacionados con la movilidad; recopilar y difundir información estadística relacionada con la movilidad; establecer un modelo de negocios que permita la sostenibilidad financiera de la empresa; revisar tarifas relacionadas con la concesión del espacio público o publicidad en los terminales y parqueaderos; ejecutar □un Plan de Educación Ciudadana relacionado con los procesos de movilidad sustentable a llevarse a cabo en la ciudad como: tranvía, ciclovía, bicicleta pública, sistema integrado de transporte publico; proponer reformas a la normativa vigente y la suscripción de convenios de cooperación institucional y alianzas estratégicas; y proponer un Plan de Movilidad elaborado de manera participativa.

Y finalmente, toda definición estratégica debe incluir los valores de la institución y que constituyen: transparencia, capacidad y excelencia para la prestación de un servicio integral e integrado, vocación de trabajo en equipo, respeto y amabilidad en la relación con el cliente usuario, me permito añadir ciudadano, capital humano motivado, responsabilidad ambiental y social.<sup>527</sup>

En lo referente al Orgánico Funcional, la Empresa Pública desarrolló un Manual<sup>528</sup> que regula la organización y competencias relativas a cada dependencia lo suficientemente flexible que permite implementar los cambios que se implementarán en el transcurso del tiempo en función de las nuevas estrategias que la empresa desarrolle. La estructura orgánica y funcional contempla los siguientes niveles:

- a) Directivo, representado por el Directorio de la Empresa que lo preside el Alcalde de la ciudad y en el que se define políticas y estrategias empresariales, éste fiscaliza y legisla los objetivos y directrices impartidas.

---

<sup>527</sup> EMPRESA DE MOVILIDAD, TRANSITO Y TRANSPORTE – EMOV EP: *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, Resoluciones de los Directorios 2012, 2013, 2014 y 2015.*

<sup>528</sup> EMPRESA DE MOVILIDAD, TRANSITO y TRANSPORTE – EMOV EP: *Manual Orgánico Funcional*, Resolución del Directorio, Julio de 2011.



- b) Ejecutivo, representado por la Gerencia General y las Gerencias de áreas y direcciones. A este nivel, le corresponde formular planes, programas y proyectos que ejecuten las políticas y directrices impartidas por el Directorio y coordinar en forma general las actividades, supervigilando y controlando el cumplimiento de las mismas.

Las Gerencias por áreas eran inicialmente la de Terminales Terrestres y de Transferencia, la de Tránsito, Transporte y Movilidad Alternativa, la de Revisión Técnica Vehicular y Matriculación y la de Control y Estacionamiento Rotativo Tarifado.

Luego, de algunos ajustes la Empresa tiene dos Gerencias de áreas:

La Gerencia de Terminales y Control de Vía Pública que ejerce operativamente la administración de los terminales, parqueaderos (aparcamientos) públicos y paradas del sistema de transporte público. Tiene a su cargo además el Control en esta materia a través de los Agentes Civiles de Tránsito y del Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifario; así como de la señalización y semaforización.

La Gerencia de Tránsito, Transporte, Revisión Técnica Vehicular, matriculación y monitoreo de la calidad del aire tiene a su cargo todo lo que tiene que ver con el Sistema Integrado de Transporte, la Movilidad Alternativa, la Revisión Técnica Vehicular, la Matriculación, el monitoreo de la calidad del aire y el otorgamiento de los títulos habilitantes para todas las modalidades de transporte que se prestan en la ciudad.

- c) El nivel Asesor, representado por las áreas de planificación institucional o de la Empresa Pública, asesoría jurídica y auditoría interna. Este nivel presta asistencia y asesoría en los ámbitos de su competencia.
- d) Y el nivel de Apoyo, representado por la administración de recursos humanos y materiales y la administración financiera. Aquí ubicamos a la Subgerencia

Financiera, Subgerencia Administrativa y Comercial, Subgerencia de Talento Humano y Subgerencia de Informática.

De lo anotado, se desprende que el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Proceso de la EMOV EP tiene un alto nivel de detalle con el que se establecen la misión de cada área, sus atribuciones y responsabilidades, y los productos que le corresponde desarrollar. Consecuentemente, la manera en la que se constituyó, las atribuciones que se asumió y sobre todo las acciones que se implementaron han consolidado a la Empresa Pública como el motor de la acción en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, modelo que ha sido considerado por otras ciudades del Ecuador.



## **CONCLUSIONES, PROPUESTA Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD**

### **CONCLUSIONES GENERALES**

#### *Las ciudades en un contexto de transformación*

El mundo actual en el que se desarrollan todas las ciudades está en constante transformación en diferentes ámbitos, lo que constituye el punto de partida a considerar para diseñar, planificar y ejecutar políticas públicas desde los gobiernos locales, considerados los gobiernos de cercanía por excelencia.

Este conjunto de transformaciones denominada “globalización” más allá de su proceso histórico natural lleva implícito características particulares que lo identifican, constituyéndose el entorno en el que se desenvuelven las ciudades del Siglo XXI. En consecuencia, la globalización está marcada por una intensa revolución tecnológica y de la información con consecuencias en lo económico, político, cultural, ambiental y social. Por lo tanto, ha condicionado la vida misma de las ciudades, sus administraciones, la gestión pública y el tratamiento de aquellos temas de interés prioritario como lo son la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial.

En definitiva, la fuerza e inevitabilidad del desarrollo tecnológico define la actual globalización, su aplicación e influencia la vemos en todos los campos y constituye una oportunidad si se la utiliza adecuadamente para promover el desarrollo económico, la generación de empleo, el contar con administraciones públicas más eficaces y elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Y en materia de movilidad, el desarrollo tecnológico y la innovación es determinante, resulta vital para los sistemas integrados de transporte intermodales que permitan entender más y mejor el comportamiento social en nuestras ciudades; para la operación de sistemas de transporte públicos masivos y convencionales modernos, no contaminantes e inclusivos; para el uso de bicicletas públicas y la implementación ciclovías señalizadas; para el manejo semafórico en la ciudad, fundamentalmente en intersecciones conflictivas en las que se genera conflictos y congestión; y en otros ámbitos de la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

Ahora bien, es posible gobernar la globalización desde las ciudades, o por lo menos, prepararlas adecuadamente para enfrentarse a las consecuencias de éste conjunto de procesos, asunto que como hemos visto en gran medida depende de sus propias capacidades y el desarrollo intrínseco que le permita enfrentar los dilemas del mundo moderno que se expresan en su territorio. No es lo mismo enfrentar este mundo en constante transformación si tenemos ciudades pasivas, de cemento, amontonadas, sin planificación, ni definiciones estratégicas, que tener ciudades despiertas, activas, plurales, cultas, solidarias, participativas, innovadoras con visión de futuro que entre otras, son condiciones que permitirán el desarrollo, bienestar y calidad de vida de las personas en un entorno de la globalización, que en nuestro criterio es el camino que Cuenca ha seguido en éstos últimos quince años con mayor o menor intensidad según la visión de las autoridades municipales en el período de estudio de esta investigación.

Por lo tanto, la comprensión plena del entorno en el que se desenvuelven las ciudades nos ha permitido determinar los problemas estructurales que viven las ciudades y que Cuenca no es la excepción, tales como: la concentración poblacional en zonas urbanas sin ningún criterio de ordenamiento del territorio; un crecimiento descontrolado en las medianas y grandes ciudades con repercusiones graves en la accesibilidad; la abundancia y utilización de vehículos de motor con la consecuente congestión del tráfico; el incremento significativo de la contaminación ambiental generando una serie de conflictos que perjudican a las personas; y la creciente pobreza que se expresa de diferentes maneras poniendo en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos y la igualdad de oportunidades en nuestras sociedades, per se inequitativas.

En respuesta al entorno descrito, se han impuesto ciertos criterios de manera global, como: “piensa globalmente y actúa localmente” o “se universaliza lo local y se localiza lo universal” frases sencillas, pero suficientemente explicativas, de que a pesar que lo global es complejo, tortuoso, disforme y a veces poco claro, potencializa los agentes de carácter local, ya sea de manera positiva o negativa. Por tanto, es inevitable que las ciudades asimilen y reaccionen ante las transformaciones mundiales y normalmente lo hacen con políticas públicas en el marco de lo global y local a la vez,

procurando lograr una vida en comunidad, satisfacer las necesidades básicas y generar recursos para el desarrollo de la ciudad, aspectos sobre los que Cuenca ha trabajado con intensidad, de acuerdo a lo que hemos visto en el desarrollo de ésta tesis.

Ahora bien, las políticas públicas en este contexto de transformación, se corresponden a un enfoque que se ha generalizado y que se fundamenta en: la gestión eficiente institucional y de la sociedad en general; la capacitación permanente de los recursos humanos; la oferta eficiente de servicios e infraestructura pública y social; la productividad y mejora de la competitividad a escala local; y la protección ambiental que cuide el entorno considerando a las futuras generaciones.

En el caso de Cuenca, se aplica este enfoque y lo apreciamos desde cuatro elementos que a nuestro entender son fundamentales: primero, la planificación territorial y sostenibilidad urbana esenciales para lograr un adecuado desarrollo sostenible de la ciudad, de manera que se pueda anticipar a los hechos que se suscitan en su territorio. En esta línea, Cuenca cuenta con varios y buenos instrumentos de planificación que van más allá del tratamiento del crecimiento de la “huella urbana” hacia la implementación de un modelo “inteligente” o “smart” con perspectiva al 2030 que requiere de varias acciones en la práctica al corto, mediano y largo plazo. Segundo, la prestación de servicios públicos de calidad (agua potable, alcantarillado, manejo de residuos sólidos, telecomunicaciones y nuevas tecnologías y energía eléctrica) redundan en la calidad de vida de los ciudadanos, ámbitos que como vimos en Cuenca se ha trabajado intensamente en estos años. Tercero, la pobreza e inequidad que se mide a través de varios métodos como el de las necesidades básicas insatisfechas que incluye criterios relacionados con la vivienda, la educación de niños, dependencia económica y hacinamiento, muestra una urbe con cifras aceptables, por sobre la media nacional, sin embargo con temas y necesidades aún por trabajar y resolver. Y cuarto, en el ámbito del desarrollo económico y el empleo se tiene plenamente identificado las potencialidades y debilidades del Cantón en un el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2013, en el Plan de reactivación económica industrial y en el Plan de reactivación artesanal del Cantón Cuenca.

Por lo tanto, podemos decir que Cuenca ha logrado un nivel de desarrollo en el entorno de la globalización bastante aceptable, aunque todavía corresponde dar pasos que

consoliden a la ciudad como un modelo integral de desarrollo humano. Por lo tanto, continuar en este proceso requería de una institución municipal fuerte, enfocada en lograr objetivos estratégicos de ciudad, a través de modelos de gestión pública innovadores que optimicen y aprovechen los recursos y fortalezas del territorio.

#### *Los nuevos modelos de gestión pública y la gobernanza.*

Es en el contexto descrito, que analizamos las nuevas tendencias y conceptos sobre la gestión pública y en el caso concreto del modelo que se desarrolla entre el 2009 al 2013 en Cuenca con una visión integral de toda corporación municipal y por ende de la ciudad.

Es claro, que existe una tendencia marcada en la que se redefinen los criterios de eficiencia transformando los conceptos de responsabilidad pública producto como dice Michel Crozier, de la imposibilidad de organizar, prever o dirigir de la misma manera una sociedad en la que prima una lógica diferente, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección de personal, es decir los principios de la gestión.<sup>529</sup> La gestión pública en la actualidad, tiene más exigencias y responsabilidades a la vez, lo que obliga a tener organizaciones más dinámicas y preparadas para enfrentar los retos de carácter social.

Por lo tanto, la gestión pública en Cuenca lleva implícita: una gestión estratégica y territorial del desarrollo; una gestión administrativa, financiera y del talento humano de la institución; una gestión de entes autónomos jurídica, administrativa y financieramente hablando que son parte de la institucionalidad o de la corporación; y la gestión participativa de los ciudadanos, así como de instituciones públicas y privadas que forman parte de la vida de una ciudad, elementos esenciales que como vimos están contemplados en los análisis teóricos de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza.

En definitiva, la gestión pública en la actualidad es una actividad compleja que acerca al ciudadano la política, a la definición de objetivos comunes, a la autonomía para

---

<sup>529</sup> CROZIER, MICHEL: “La necesidad urgente de una nueva lógica” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), op.cit: pág. 33.

decidir, escoger alternativas y resolver problemas de una sociedad de manera eficiente en el marco de una constante evaluación y certificación de sus acciones.

Ahora bien, más allá de los elementos fundamentales de la gestión tradicional, la nueva gestión pública y la gobernanza profundizan en aspectos que a mi criterio son de fondo como: la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y la implementación de políticas públicas de carácter redistributivas, de equidad y reducción de la pobreza. La noción garantista, se impone producto de la extraordinaria transformación del rol de la sociedad en el Estado y en los servicios que este presta, a través de mecanismos incluso de carácter constitucional como el derecho a una buena administración, a la audiencia, a la participación, al acceso a la información, a la silla vacía, entre otros. Y la visión redistributiva y de reducción de la pobreza asume que es el Estado, quien esta obligado a generar desarrollo con la activa participación ciudadana sumando esfuerzos para alcanzar sociedades más justas, equitativas, con igualdad de oportunidades que reduzcan las inequidades.

Consecuentemente, podemos decir que la nueva gestión pública y la gobernanza es la alternativa a la gestión tradicional de lo público con una orientación clara al rendimiento y los resultados. Recordemos lo que dice Luis Aguilar sobre la nueva gestión pública, modifica: a) la naturaleza de la administración pública, su ámbito de acción, responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales, en correspondencia con el cambio del patrón de gobernación que fue tomando formas después de la crisis fiscal y política de los Estados sociales; b) la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; c) el sistema de gestión o los procesos gerenciales; y d) los procesos y procedimientos operativos.<sup>530</sup> Cambios que se han implementado de manera conjunta o independiente dependiendo de la realidad de cada ciudad o país.

Por lo tanto, la nueva gestión pública recopila orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y

---

<sup>530</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pág. 146.



resistencia al cambio. Es decir, ofrece una amplia gama de opciones que atienden una diversidad de los problemas y situaciones que se pueden presentar en las sociedades modernas, procurando una gestión eficiente, técnica y profesional, proactiva, austera e integral.

Los elementos fundamentales que son parte de la nueva gestión pública en términos generales son: la planificación del desarrollo desde una visión estratégica y territorial; la reducción y optimización del tamaño del Estado; la descentralización de competencias y desconcentración de funciones; nuevas estructuras organizacionales horizontales o aplanadas; la especialización de instituciones en la prestación de los servicios públicos; la desburocratización; la clientelización o empowerment; el seguimiento, evaluación permanente y el cambio cultural de la organización; la transparencia institucional y de la información; y, la utilización intensiva de nueva tecnologías de la información y la comunicación.

#### *El modelo de gestión de Cuenca.*

En el caso de Cuenca, el nuevo modelo de gestión se lo implementó tomando en cuenta los elementos descritos en el párrafo anterior. Sin embargo, la planificación es el elemento inicial y fundamental que evoluciona en estos años desde una concepción estratégica a una concepción integral de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial participativo, que tiene objetivos claros como: la ampliación y profundización de la democracia, a través de una serie de canales y mecanismos de relación y participación permanente del gobierno con la sociedad civil y la ciudadanía en general; la búsqueda de la inclusión social a través de la redistribución de recursos garantizando la asignación a aquellos sectores excluidos y olvidados tradicionalmente; y la institucionalización a través de leyes y ordenanzas de procedimientos de transparencia y rendición de cuentas que permitan lograr eficiencia y eficacia de la gestión de las instituciones públicas.

Por lo tanto, la planificación estratégica de desarrollo y ordenamiento territorial de Cuenca garantiza la participación de una ciudadanía cada vez más demandante de espacios, de hacer escuchar su voz y de involucramiento en la toma de decisiones de las

entidades públicas. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 2012-2013 actualizado en el 2015 se corresponden a este nuevo enfoque que cuenta con una estructura que incluye: un diagnóstico, definición de vocaciones, establecimiento de objetivos estratégicos y específicos, una propuesta de desarrollo y un proceso de monitoreo y evaluación, todo en coherencia con la normativa vigente en el Ecuador.

Sin lugar a dudas, la planificación y gestión participativa ha mejorado significativamente las relaciones urbanas y la colaboración entre los actores que participan en múltiples proyectos que beneficiarán a una colectividad en general; es decir, no se limita a describir grandes líneas de acción, sino define prioridades y proyectos puntuales para cumplir con los objetivos planteados en la planificación. Consecuentemente, en Cuenca la participación es un eje transversal, ya que convalida todas las fases de la gestión pública, asimila y adapta los proyectos que se han planteado desde los diferentes actores sociales que hacen ciudad.

En concreto, los mecanismos “formales” de participación ciudadana en Cuenca llegaron a partir del año 1999 y desde ahí se han ido transformando, llegándose en el 2009 a generalizar y ser parte sustancial de la gestión de toda la Corporación Municipal.

En esta línea, la normativa vigente tanto a nivel nacional como local juegan un rol determinante y obligan a la hora de planificar y gestionar lo público, como se afirma en los diferentes instrumentos de planificación de Cuenca a implementar sistemas de participación ciudadana que incluye: contar con una estructura y denominación, constituyéndose en el espacio para deliberar, conocer, definir los objetivos de desarrollo, las líneas de acción y metas; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en la definición de propuestas de inversión pública; participar en la definición de políticas públicas; generar condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial; fortalecer la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones; e impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

Por lo tanto, es importante decir cuando hablamos de participación ciudadana en el caso de Cuenca, no se limita a la elaboración del Plan o a la conformación del Consejo de Planificación Cantonal, nos referimos al conjunto de opciones que nos da la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 72 y que incluye: audiencias públicas, cabildos populares, uso de la silla vacía, veedurías, consejos consultivos, observatorios y asambleas. Todos, mecanismos que se promueven en el ámbito público de Cuenca, lo que en definitiva representa rendir cuentas y transparencia.

En este marco, de la planificación estratégica de desarrollo, del ordenamiento territorial y de la participación ciudadana encontramos un nuevo modelo de gestión que facilita la concreción del Plan logrando cumplir con los objetivos y resultados previstos garantizando la eficiencia, eficacia y bienestar en la población. Este modelo tiene las siguientes líneas generales: el fortalecimiento de la participación ciudadana; la planificación como sistema de participación y gestión local; el territorio, considerado como una unidad en el que se implementarán planes, programas y proyectos; la articulación intra e interinstitucional en la gestión; y la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. Líneas que sin duda, abarcan la aplicación de conceptos fundamentales en el marco de una nueva gestión pública y de la gobernanza, ubicando a Cuenca es una situación positiva a la hora de consolidar un desarrollo integral.

Como consecuencia de este nuevo modelo de gestión, podemos decir que en la práctica Cuenca cuenta con una estructura de su organización relacionada con lo orgánico funcional y operativo de los sistemas, subsistemas, niveles y procesos que definen y orientan el accionar de las diferentes instancias de la Corporación Municipal identificando los elementos de sustento o pilares, los niveles de gestión, la forma de organización o instancias, las relaciones y posibles articulaciones, las competencias y funciones. Asimismo, se identifica algunos indicadores “clave” para la implementación y desarrollo del subsistema de seguimiento y monitoreo de la gestión participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de Cuenca. Y el modelo integra: los subsistemas de gestión, los niveles de gestión, las instancias institucionales y las funciones de las instancias que son los procesos claves.

Los subsistemas de gestión que se identificaren el modelo y que los describimos en la tesis son: el subsistema de participación ciudadana; el subsistema de planificación

participativa; y el subsistema de gestión estratégica y operativa en los que se definen las instancias administrativas que los gestionan, las labores que les corresponde asumir o ejecutar, así como los actores o principales participantes de cada sistema obligando a la Corporación Municipal a desarrollar procesos, mecanismos y espacios de participación que recojan demandas ciudadanas, construyan y ejecuten respuestas y sobre todo legitimen la actuación de los representantes de la ciudadanía. Éstos subsistemas, podrían en un futuro no ser los únicos; sin embargo, se constituyen pilares fundamentales del nuevo modelo de gestión de Cuenca.

De igual manera, en el modelo encontramos algunos niveles: el nivel decisor que está integrado por instancias, mecanismos y procesos de regulación, decisión y control como consejos locales, asambleas barriales y parroquiales; un nivel asesor, que comprenden instancias, mecanismos y procesos de consulta, asesoría y orientación especializada; un nivel coordinador liderado por un ente que articula, coordina, orienta y recopila información, desarrolla una propuesta, acciones y procesos; y un nivel ejecutor que son las instancias operativas de planificación, ejecución y de reporte de los programas y proyectos, cuya función es la prestación de servicios. Es decir, el modelo de gestión de Cuenca define con absoluta claridad los niveles de gestión y sus responsabilidades, lo que permite una mejor organización, mayor coordinación, resultados y eficiencia.

Otro elemento fundamental del modelo es la definición de los procesos claves, esto es: la planificación participativa entendida como un proceso permanente de validación social; el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyecto que permiten la adecuada gestión y revisión periódica; la cogestión, corresponsabilidad y veeduría ciudadana entre el Estado, instituciones de la sociedad civil y ciudadanos; y la rendición de cuentas, proceso periódico, oportuno, claro y veraz que se lo realizará al menos una vez al año.

En definitiva, establecer un Modelo de Gestión participativa es fortalecer la racionalidad técnica, metodológica y operativa de los programas y proyectos estratégicos ejecutados por las direcciones y empresas municipales, en base a la construcción concertada de propuestas de gestión que unifiquen los enfoques, criterios técnicos y procesos metodológicos, otorgando coherencia y efectividad a las intervenciones y optimizando los procesos de planificación, seguimiento y evaluación.

Ahora bien, este modelo requirió de una nueva organización, de una nueva estructura orgánica que ejecute eficientemente lo nuevos retos de la ciudad, luego de un análisis pormenorizado de sus competencias, responsabilidades y obligaciones. La nueva organización consta en el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Corporación Municipal de Cuenca que se entregó en el 2011 en el que se define y ordena la estructura orgánica, de manera que cumpla la institucionalidad con las obligaciones definidas por la Constitución y la Ley.

Esta nueva estructura orgánica define niveles por procesos: gobernantes, agregadores de valor y procesos habilitantes. Asimismo, comprende y detalla la estructura con los siguientes niveles: político y de decisión; asesor; de gestión y ejecución; y de gestión y ejecución desconcentrada. Por lo tanto, se establece con claridad y coherencia los procesos de la estructura organizacional que incluye la misión, las atribuciones y responsabilidades, de manera que se entienda con claridad el rol de cada instancia municipal, esto es: Secretaría, Dirección Municipal, Empresa Pública, Corporación o Fundación, Consejos Cantonales y otras instancias parte de la Corporación.

Todo esto en su conjunto, representa el nuevo modelo de gestión pública de la corporación municipal de Cuenca, que establece estrategias en el manejo de la administración garantizando el derecho a la ciudad en un mundo de la globalización, implementando políticas públicas, planes, programas y proyectos con la única intención de reducir la pobreza, las brechas existentes y la inequidad.

### *El modelo de gestión de la Movilidad en Cuenca*

Es en este marco, que debemos comprender los nuevos paradigmas de la movilidad, no sin antes concluir sobre su actual condición y problemática, que es común en mayor o menor medida en todas las ciudades intermedias y grandes del planeta y que de igual manera observamos en Cuenca:

Es así que, desde una *perspectiva social e inclusiva* haciendo consideraciones territoriales, geográficas o físicas varios sectores pobres y excluidos se ven imposibilitados de moverse o transportarse a espacios públicos, de acceder a éstos con

seguridad, calidad ambiental, comodidad y conveniencia, lo que genera una mayor inequidad, esta población vive en áreas periféricas, normalmente lejos de su trabajo y de equipamientos públicos como escuelas y centros de salud, no tienen vías en buen estado y menos aceras que les permita caminar o usar un medio más barato de transporte con seguridad y para colmo, si existe la oferta del transporte público es deficitario tanto en cobertura como en regularidad; de igual manera para niños y adolescentes es difícil caminar, no siempre existe el espacio adecuado, tampoco es fácil utilizar bicicleta como un medio de transporte; cada vez por la inexistencia de vías exclusivas y bien señalizadas para circular con este medio; cada vez más mujeres utilizan el transporte público por su acelerado proceso de inclusión en el mercado laboral y tiene que usar vehículos de transporte atiborrados de pasajeros en horas punta, con el consecuente riesgo de acoso sexual; otro grupo poblacional que tiene dificultades para usar el transporte público son las personas adultas mayores, no siempre el sistema está diseñado para ellos, escalones o gradas inadecuadas impiden físicamente transportarse con tranquilidad, incluso caminar en veredas que no están adaptadas para una adecuada circulación constituye un impedimento; y finalmente las personas con discapacidades enfrentan a limitaciones físicas, las unidades y las infraestructuras no son adecuadas para ellos, veredas, accesos, gradas, pasos peatonales no consideran siempre estas realidades.

En este punto, concluimos que la problemática que encontramos en la movilidad, no solo tiene que ver con lo social y la afección a grupos en situación de vulnerabilidad, sino también tiene relación con aspectos materiales e inmateriales. En el ámbito de lo inmaterial, lo más importante a considerar es *el tiempo* de desplazamiento que hoy en día es un recurso escaso para todos; y en lo material, nos referimos *al espacio* que se requiere tanto para la construcción de infraestructura como para la utilización de ésta por parte de las personas. En definitiva, en el primer caso hablamos de veredas, vías, autopistas, terminales de buses, estaciones, estacionamientos públicos, entre otros, cuyo costo y mantenimiento es financiado por el Estado; y en el segundo, al espacio que las personas utilizan a través de los distintos modos de transportarse. Aquí, debemos incluir también *la energía* que consumen fundamentalmente vehículos motorizados y el consumo de *recursos financieros* que se requieren por parte del Estado para mantener la infraestructura que finalmente proviene de las personas que pagan impuestos, tasas o tarifas.

De igual manera, es importante mencionar el evidente *impacto ambiental* tanto por el uso de recursos naturales que se usan para los vehículos e infraestructura como el manejo de los desechos materiales que estos producen; y finalmente, los efectos o externalidades que perjudican a la vida y la circulación de las personas fundamentalmente a ciclistas y peatones causado por el tráfico de vehículos, la contaminación del aire y el ruido, los accidentes de tránsito y la congestión. Esta realidad, requiere de acciones inmediatas que se fundamenten en el uso de tecnologías más eficientes en el uso de energía, incluido en el uso del transporte público “masivo” que tiene como principio transportar más gente, usar menos unidades, que eliminará emisiones de gases contaminantes, reduciendo los costos en salud y los riesgos derivados del cambio climático.

Otras características, son el *excesivo tráfico* que inhibe a la gente, sobre todo a los niños y jóvenes que crecen con el impacto de la toma del espacio por parte del automotor, lo que les impone un patrón de comportamiento que mantendrán por toda su vida, ya lo dijimos en el 2013, prácticamente los vehículos particulares en Cuenca transportan una persona. El excesivo transporte motorizado y estas prácticas ineficientes tiene consecuencia en la seguridad, polución, en el ruido y vibración que los automotores generan. No cabe duda, que en Cuenca como en casi todas las ciudades del planeta existe una disputa entre quienes tienen vehículos y quienes no, y lamentablemente los primeros han ganado la batalla ocupando el espacio público en detrimento del peatón, ciclista o pasajero de transporte público. Y *la inseguridad y los altos índices de accidentabilidad*, hoy los accidentes de tránsito son un grave problema de salud pública y son la principal causa de muerte en algunos países.

En definitiva, los modos motorizados de transporte consumen espacio y energía, además producen emisión de gases contaminantes, ruido, accidentes de tránsito y congestión. Los impactos son particularmente graves en el caso del uso del automóvil y de la motocicleta. La distribución desigual del acceso a los medios de transporte se transforma en una distribución desigual del derecho de uso de la ciudad, así como de los beneficios y costos de la movilidad colectiva. Las personas de más bajos ingresos sufren mucho más las consecuencias indeseables del uso del transporte individual que el resto de las personas, convirtiéndose esta situación en un grave problemas para los países en desarrollo.

En este marco, corroborando que la problemática en esta materia es compleja y creciente, el Centro de Investigaciones Cuantitativas Económica en el marco de la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, sostiene que la situación de la movilidad y transporte en Cuenca no es la mejor, pues un bajo porcentaje de los indicadores que se analizaron están dentro de los parámetros aceptables del benchmarking teórico que utiliza esta investigación para analizar los datos de Cuenca comparados con estándares mundiales.<sup>531</sup> Por ejemplo, en la existencia de kilómetros de vías preferenciales para el transporte público, en el uso de la bicicleta como un medio de transporte, en las condiciones de infraestructura para la circulación peatonal, en el uso de tecnologías limpias por parte del transporte urbano, en número de vehículos per cápita, en la velocidad media en vías principales, el número de víctimas morales por accidente de tránsito, entre otros, encontramos datos preocupantes que confirman que Cuenca requería de políticas públicas activas en materia de Movilidad y que la decisión de haber asumido la competencia con plenitud y la implementación de una serie de acciones puntuales fueron correctas y acertadas como el diseño e implementación de un nuevo modelo de gestión de Cuenca y en particular en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial.

En consecuencia, frente a la problemática estamos frente a un nuevo paradigma de la movilidad en Cuenca, que no solo aborda un modelo de gestión diferente e innovador, sino también requirió de un cambio de carácter Constitucional y legal que permitió a los gobiernos autónomos descentralizados municipales asumir la competencia de planificación, regulación y control, tal como lo hizo Cuenca entre 1999 y el 2012 y que detallamos en el desarrollo de la tesis. Lo que llevó, a una intensa reforma de la estructura institucional que le permitió enfrentar estos nuevos retos.

Por lo tanto, el abordaje de la movilidad paso de la concepción centrada en la circulación vehicular, en la gestión de los flujos, en el tránsito, en la amplitud de las vías y en la ninguna consideración a las personas, a una visión más amplia que incluye connotaciones sociales, económicas, psicológicas, culturales y antropológicas es el nuevo

---

<sup>531</sup> GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): *Guía metodológica y aplicación del criterio de impacto económico en la ciudad de Cuenca – Ecuador*, Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) – Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca. Pág. 49.



paradigma. Este nuevo paradigma reivindica y valora el carácter activo de las personas y de la sociedad en su conjunto desde una óptica relacionada con la satisfacción de las necesidades y la creación de relaciones, oportunidades, encuentros y sinergias. Una visión amplia, que es la que se implementó en Cuenca procurando mejorar la accesibilidad urbana, es decir crear oportunidades para la gente; ampliar el mercado laboral; disminuir el impacto ambiental, mejorar la redistribución social, disminuir los índices de accidentabilidad y perder menos tiempo en trasladarse de un lugar a otro.

En definitiva, la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial es un derecho que tenemos las personas para satisfacer nuestras necesidades económicas, laborales, familiares, personales y sociales al más bajo costo y en el menor tiempo posible. Una movilidad eficiente es un elemento esencial para la vida digna y el desarrollo armónico de las personas y de la sociedad que abarca algunos elementos esenciales interrelacionados entre sí, que son: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Desde esta óptica, es que Cuenca emprendió en el conjunto de medidas que hemos revisado a lo largo de esta investigación.

Ahora bien, en nuestro caso constituyó un pilar en la línea de un nuevo paradigma, el asumir la competencia plena en esta materia, esto es, la planificación, regulación y control en el marco constitucional del 2008 que desarrolla con claridad el proceso de descentralización obligatorio, progresivo, equitativo, solidario, subsidiario, complementario, coordinado, corresponsable y participativo, con el antecedente de 1999 en el que en un esquema discrecional el gobierno central descentraliza parcialmente la competencia a aquellos municipios que así lo habían solicitado, que fue el caso de Cuenca.

Este proceso “definitivo” descentralización se cumplió con un procedimiento que constituyó: la presentación de informes habilitantes, que incluía diagnósticos, informes técnicos sectoriales, información sobre los recursos financieros existentes, entre otros; la realización de un informe de la comisión de costeo de la competencia, que identificará los recursos necesarios para el ejercicio de la competencia; la suscripción de resolución de transferencia de competencias y recursos que será motivada y en la que se transfiere la competencia; y la entrega efectiva de recursos, luego de firmada la resolución.

Procedimiento, que se cumplió en algunos elementos con cierta anticipación a lo regulado en la Resolución Nro. 006-CNC-2012, del 26 de abril de 2012 del Consejo Nacional de Competencias producto de una visión clara y voluntad política de asumir la responsabilidad plena de planificar, ordenar, regular, controlar y dar seguridad en materia de movilidad, tránsito y transporte, tal como lo establece el artículo 1, de la citada resolución.

Como hemos podido observar, la ciudad de Cuenca ha sido pionera en asumir las competencias en materia de movilidad, asunto que poco a poco redundará en la prestación de un conjunto de servicios de calidad. La base legal es transcendental y sin ella sería imposible gestionar esta o cualquier otra competencia de manera eficaz.

De igual manera, la transformación institucional en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca se ha implementado acorde a la responsabilidad de haber asumido la competencia de planificar, regular y controlar la movilidad, el tránsito, el transporte y la seguridad vial. Y en esta línea, el rol de la Secretaría de Movilidad resulta fundamental con el objetivo de lograr mayores niveles de eficiencia, eficacia, sinergia, racionalidad y optimización de recursos, para lo cual se le definen atribuciones y responsabilidades claras y concretas. En consonancia actúa, luego de la reforma orgánica funcional, la Dirección de Tránsito y Transporte, que tiene la obligación de establecer, definir y aplicar las políticas, estrategias de administración, ejecución y control de todo el sistema de movilidad de la ciudad, en el marco de un Plan, políticas y decisiones que dicte el Concejo y las instancias municipales competentes.

Y en el marco de los procesos de coordinación con instituciones municipales autónomas jurídica, administrativa y financieramente esta una “nueva” empresa pública, que es la de Movilidad – EMOV EP que se corresponde a la necesidad operativa frente a las atribuciones y competencias de la Secretaría y Dirección Municipal. La Empresa de Movilidad fue creada mediante Ordenanza en el 2011 y asumió funciones que desarrollaban la Empresa de Terminales Terrestres – EMTET, la Corporación Cuenca Aire, el Sistema Rotativo Tarifario – SERT, entre otras. La Empresa de Movilidad tiene como misión, mejorar la calidad de vida de los habitantes de Cuenca, mediante la organización, administración, regulación y control del tránsito, transporte y la movilidad

del cantón, con altos niveles de competitividad, privilegiando la participación ciudadana, preservando el equilibrio ambiental, garantizando la seguridad y eficiencia de los servicios. Como podemos ver, se define su rol operativo con claridad, sin embargo vemos ciertos niveles de concurrencia con el resto de instancias de la Movilidad, en la organización, administración y regulación que deberán ser aclaradas de ser necesario con el tiempo.

Asimismo, la Empresa define como principios: la obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, responsabilidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y ejercerá el control y capacidad administrativa para sancionar, de conformidad a la ley. Se observa con detalle que sus competencias son amplias e incluyen varios temas relacionados con la movilidad, el tránsito, transporte y seguridad vial, entre las que podemos destacar son: la administración del sistema integrado de transporte, recaudo y ayuda a la explotación que mejorará y convertirá al transporte público en un sistema eficiente y de calidad, un sistema intermodal que tendrá como columna vertebral al tranvía; la revisión técnica vehicular y la matriculación, que garantiza las condiciones mecánicas de funcionamiento de los automotores que circulan en la ciudad y es condición sin la cual, los vehículos no pueden contar con su matrícula de circulación que es además un catastro que recauda recursos para el ejercicio de la competencia y permite planificar asuntos relacionados con la circulación vehicular; el control y la seguridad vial que es quizás uno de los principales nudos críticos del ejercicio de la competencia y que fue asumido por la empresa, a través de la resolución dictada por el Consejo Nacional de Competencias en el año 2013. Estas y otras competencias obligó a replantear la estructura de la Empresa y fortalecerla, de manera que la prestación del servicio sea de calidad en beneficio de los ciudadanos.

En la Ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la Empresa se define con claridad, el gobierno y administración de la misma; la estructura orgánica y funcional; el sistema de control y auditoría; el régimen de la gestión del talento humano; el sistema de ingresos y patrimonio; la jurisdicción coactiva que le permite cobrar créditos y obligaciones a su favor; el proceso de juzgamiento e incumplimiento de las Ordenanzas y Reglamentos vigentes; la potestad de declaratoria de utilidad pública; y la fusión, escisión y liquidación de la Empresa, según sea el caso. Ordenanza que se complementa

con resoluciones y reglamentos que establecen el direccionamiento estratégico, la cadena de valor, el mapa de procesos y la estructura orgánica institucional, el catálogo de procesos y la estructura básica de gestión, las unidades administrativas responsables del proceso gobernantes, de los procesos agregadores de valor y de los procesos habilitantes de apoyo y asesoría.

Es decir, el nivel de desarrollo institucional de la Empresa de Movilidad fue bastante rápido y se lo implementó en función a las necesidades de la ciudad de asumir una competencia tan importante como ésta ante la situación deficiente que existía en materia de control. En este sentido, los instrumentos internos que mejor expresan el desarrollo de la Empresa son el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y el Manual Orgánico Funcional.

Por lo tanto, la Empresa de Movilidad – EMOV EP tiene como actividades principales: el organizar, administrar, regular y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca; esto incluye aquellas herramientas tecnológicas que facilitan la operación del Sistema Integrado de Transporte; y los demás aspectos administrativos, operativos y logísticos necesarios para su funcionamiento como terminales terrestres, paradas, estacionamientos públicos, estacionamiento rotativo tarifario, sistema de bicicletas públicas, matriculación, revisión técnica vehicular, autorizaciones para operación del transporte público y comercial, señalización y semaforización, el desarrollo de programas de prevención de accidentes y educación vial en general, y fundamentalmente el control a través de Agentes Civiles de Tránsito en vía pública, juega un papel fundamental.

En definitiva, la nueva Gestión Pública en materia de Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial en la ciudad de Cuenca, cuenta con una fuerte institucionalidad política y técnica que le ha permitido asumir plenamente la competencia entregada por el Gobierno Central, pero no solo eso, sino también hacerlo bien, prestando servicios de calidad y eficiencia con perspectivas de futuro.

Ahora bien, esta investigación pretende además poner en prospectiva, algunos elementos relacionados con el futuro de la Movilidad que en nuestro criterio son

fundamentales, de manera que la intervención pública genere efectos positivos en el desarrollo de una sociedad y en la vida misma de los ciudadanos que habitan en un determinado territorio. Por lo tanto, a continuación detallamos algunas de estas ideas, que se complementan a los hallazgos y conclusiones que hemos detallado en estas páginas.

## **PROPUESTA Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD**

### *El futuro de la movilidad*

Hemos concluido, luego de analizar algunos documentos e informes que la movilidad es un derecho que abarca algunos elementos esenciales interrelacionados entre sí, que condicionan su futuro y son: *disponibilidad*, que es la existencia en cantidad suficiente de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro mecanismo que permita ejecutar este derecho de los ciudadanos. En decir, es el acceso a todas las modalidades de transporte, de infraestructura vial y de espacios públicos que permitan satisfacer las necesidades básicas de trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación de las personas; *accesibilidad* física, económica, no discriminatoria, a la información y exigibilidad que consiste en la posibilidad de solicitar, recibir y difundir la información sobre el derecho; *calidad*, es decir que los medios de transporte, vehículos, unidades de transporte, infraestructura vial, calles, vías, paradas, centrales de transferencia y el espacio público deben ser adecuados, diseñados para permitir la movilidad en condiciones de igualdad y no discriminación, precautelando el medio ambiente y ofreciendo un espacio apropiado para las personas, en condiciones de salubridad y seguridad; y *aceptabilidad*, esto es que sean pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de las diferentes culturas de quienes lo utilizan, sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de vida, para permitir el sano y armónico movimiento de todas las personas.

Para la Unión Europea, en su Libro Blanco Transporte 2050 se establece la necesidad de ir a un sistema de transportes competitivo y eficiente en la utilización de recursos. Dice, que se debe romper con la dependencia de los sistemas de transporte a los hidrocarburos y en especial al petróleo; es decir, que el transporte use menos energía y más limpia, y que explote mejor la infraestructura moderna reduciendo su impacto negativo en el medio ambiente y en sus recursos naturales. Se pone retos como eliminar

los automóviles de combustible convencional de las ciudades en un 50% en el 2030, lograr una logística urbana casi libre de emisiones de CO<sub>2</sub>, cero muertes en accidentes de carretera en el 2050 y menos el 50% en el 2020, definir un sistema europeo de información, gestión y pago de transportes multimodales de pasajeros y mercancías y avanzar a la aplicación plena de quien contamina paga y quien utiliza paga, entre otros objetivos que se plantea este importante documento.

En consecuencia, para la Unión Europea, el transporte es fundamental para la economía y la sociedad, es decir para el mercado interior como para la calidad de vida de sus ciudadanos que tienen la libertad de viajar. Europa define las posibilidades de prosperidad en función de la integración de sus regiones, lo que hace necesario un transporte eficiente. Y reducir los gases de efecto invernadero es un reto global que en el caso de Europa se ha planteado en al menos el 60% para el 2050. En este continente se reconoce los avances, sin embargo sigue existiendo una enorme dependencia del petróleo y sus derivados, por lo tanto las nuevas tecnologías para los vehículos y la gestión del tráfico serán esenciales para reducir las emisiones de gases contaminantes.<sup>532</sup>

A lo expuesto, se suma la necesidad de infraestructuras, éstas determinan la movilidad, se requiere una red adecuada e inversiones que normalmente tienen un efecto positivo de crecimiento económico, de creación de riqueza, de puestos de trabajo, de intercambio comercial, accesibilidad geográfica y movilidad. Sin embargo, el transporte no es sostenible, dice el Libro Blanco, si se continúa por la misma vía, los problemas serán irreversibles.<sup>533</sup> Cito el Libro Blanco de la Unión Europea, porque éste continente es un referente mundial en materia de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial; y confirma que la evolución en esta materia se fundamenta en mejorar el rendimiento en cuanto a eficiencia energética de los vehículos que circulan en nuestras ciudades, en desarrollar y utilizar combustibles y sistemas de propulsión sostenibles y sistemas mejorados de gestión y en la información del tráfico que nos permita utilizar eficientemente el transporte y su infraestructura.

---

<sup>532</sup> Conferencia dictada por Vicenc Pedret Cusco, Consejero Económico de la Comisión Europea sobre el nuevo libro blanco “Transporte 2050 de la Comisión Europea y la movilidad urbana, Madrid, 18 y 19 de octubre de 2011.

<sup>533</sup> COMISION EUROPEA - DIRECCION GENERAL DE MOVILIDAD Y TRANSPORTES (2011): Libro Blanco de Transportes, hacia un espacio único europeo de transporte: Por una política de transportes competitiva y sostenible, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, pág. 5.

Por lo tanto, para la Unión Europea y el mundo resulta fundamental una mayor integración de los sistemas multimodales, el uso extendido de los modos colectivos de transporte que deben ir acompañados de un conjunto adecuado de derechos de los pasajeros. En consecuencia, en nuestras ciudades y Cuenca no puede ser la excepción, el cambio se dirige a modos de transporte con tecnología menos contaminante que se facilita por la menor necesidad de autonomía de los vehículos y por la densidad demográfica elevada. Existen cada vez más opciones de transporte y opciones de caminar e ir en bicicleta. La tendencia va dirigida a disminuir la cantidad de vehículos que usan gasolina o diesel, lo cual disminuirá la emisión de gases de efecto invernadero y la contaminación atmosférica local y la contaminación acústica. La gestión de la demanda y la ordenación del territorio puede reducir los volúmenes de tráfico, por lo que se aconseja diseñar infraestructuras que faciliten los desplazamientos a pie y en bicicleta.

El Libro Blanco de Transportes de la UE plantea diez objetivos que se corresponden a tres ejes relacionados con nuestra materia y objeto de estudio: el desarrollo y utilización de nuevos combustibles y sistemas de propulsión sostenibles, a través de reducir a la mitad el uso de automóviles de propulsión convencional en el transporte urbano al 2030, eliminarlos progresivamente hasta el 2050; la optimización del rendimiento de cadenas multimodales, incrementando el uso de modos más eficientes desde el punto de vista energético, para el 2050 completar una red europea de ferrocarriles de alta velocidad; el aumento de la eficiencia del transporte y del uso de la infraestructura con sistemas de información y con incentivos basados en el mercado, que representa entre otras cosas, para el 2020 establecer el marco para un sistema europeo de información, gestión y pago de los transportes multimodales; conseguir al 2050 cero muertes en carretera, esto es que la Unión Europea sea el líder mundial en seguridad y protección en el transporte en todos los modos.<sup>534</sup> Objetivos, como podemos ver ambiciosos pero a la altura de la problemática actual en materia de Movilidad, Tránsito y Transporte.

Dicho esto, podemos decir que para transformar la movilidad es necesario una acción coordinada en la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, que como hemos visto en el caso de Ecuador y en concreto de Cuenca, están plenamente definidas en la normativa vigente, lo que constituye una apuesta en serio que ha cambiado

---

<sup>534</sup> *Ibídem*: pág. 15.

la concepción, principios y acción en este ámbito, especial importancia cobran las autoridades locales que tienen la obligación de asumir las competencias y sobre todo dejar atrás los enfoques tradicionales y desarrollar estrategias que permitan un transporte más sostenible y limpio, como lo son los desplazamientos a pie y en bicicleta, que como dice la Comisión Europea, en un documento denominado “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente”, que reduce considerablemente las externalidades negativas de la movilidad urbana y el transporte, y fomenta un estilo de vida más activo con los consiguientes beneficios para la salud.<sup>535</sup>

Por lo tanto, observamos en el mundo como se van experimentando soluciones innovadoras para la movilidad urbana que abordan varios tópicos como: el transporte, la utilización del suelo y ordenación del espacio, el medio ambiente, el desarrollo económico, las políticas de inclusión social, la seguridad vial siempre desde una perspectiva integral y complementaria en la que el centro, principio y fin son las personas y su bienestar.

En consecuencia, es necesario desarrollar un Plan de Acción en todos aquellos territorios que requieran dar una respuesta eficiente a esta problemática, tal como hizo la Unión Europea con medidas al corto y mediano plazo en el que la participación de los Estados miembros, sus ciudadanos y la industria cooperen estrechamente y presten atención a grupos vulnerables tales como los ancianos, grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad.

Por lo tanto, siguiendo el documento anteriormente citado, podríamos decir que el programa de medidas pro movilidad urbana sostenible debe incluir algunos temas y acciones puntuales<sup>536</sup>, perfectamente aplicables en otras zonas del planeta:

En primer lugar, *promover políticas integradas* que permitan manejarse mejor en la complejidad de los sistemas de transporte urbano, las cuestiones de gobernanza y las conexiones entre las ciudades, zonas o regiones que las rodean, la interdependencia entre modos de transporte y las limitaciones dentro del espacio urbano. Estas políticas o

---

<sup>535</sup> COMISION EUROPEA (2013): *Juntos por una movilidad competitiva y eficiente en el uso de recursos*, Bruselas, pág. 3.

<sup>536</sup> COMISION EUROPEA (2010): *Plan de Acción de Movilidad Urbana*, Bruselas, Pág. 6.



planteamientos, además del desarrollo de una infraestructura y de los servicios de transporte requiere de políticas que vinculen al transporte con la protección del medio ambiente, un entorno saludable, la ordenación territorial, la vivienda, los aspectos sociales de la accesibilidad, así como la política industrial, propone las siguientes medidas:

- a. Acelerar la generalización de planes de movilidad urbana sostenible, a través de la promoción, del intercambio de experiencias y mejores prácticas.
- b. Movilidad urbana sostenible y política regional que permita lograr coherencia, armonización y financiamiento a proyectos en esta materia,
- c. El transporte urbano a favor de un entorno saludable que reduzca las enfermedades y prevenga lesiones.

En segundo lugar, responder a las necesidades de los ciudadanos, a través de *un servicio público de calidad y asequible* fundamental para un sistema de transporte sostenible. Es decir, fiable que de información actualizada y que sea seguro, aspectos vitales para los servicios de buses convencionales, articulados, trolebús, BRT, tranvías, metros, trenes de alta velocidad, entre otros.

- d. Definir una plataforma sobre los derechos de los pasajeros en el transporte público, de manera que se encuentren las mejores prácticas a nivel europeo y se establezcan condiciones para reformar los derechos de los pasajeros. Se obliga a poner en marcha una serie de ambiciosos compromisos voluntarios, incluyendo el establecimiento de indicadores comunes de calidad, compromisos para proteger los derechos de los viajeros y de las personas con movilidad reducida.
- e. Mejorar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, que tienen derecho a acceder al transporte urbano en igualdad de condiciones con el resto de la población.
- f. Mejorar la información sobre los viajes, que obliga a hacerse a través de diferentes medios de comunicación, de tal manera que el usuario este informado y optimice el uso del transporte público.
- g. Desarrollar campañas de educación, información y sensibilización que favorezcan la movilidad sostenible creando una nueva cultura de la movilidad urbana, asunto que a nuestro parecer es fundamental y prioritario.

- h. Inclusión de la conducción eficiente en los programas de enseñanza de la conducción que garantice la seguridad vial, a través de un Programa o Plan.

El tercer tema, es *el ecologizar el transporte urbano* que quiere decir respeto al medio ambiente utilizando nuevas tecnologías de vehículos no contaminantes y de combustibles alternativos. Se recomienda, las siguientes medidas:

- i. Desarrollar proyectos de investigación y demostración sobre vehículos con niveles de emisión reducidos o nulos que permita a un corto plazo introducir con facilidad en el mercado, vehículos con niveles bajos de emisión y de combustibles alternativos.
- j. Facilitar a nivel europeo, el intercambio de información entre expertos y responsables políticos en relación a la movilidad y de regímenes de peaje urbano. Se debe aprovechar la información sobre los procesos de consulta, la concepción de los regímenes, la información dirigida a los ciudadanos, la aceptación pública, los costes de funcionamiento y los ingresos, los aspectos tecnológicos y los efectos en el medio ambiente.

El cuarto tema, se refiere al necesario *financiamiento de infraestructuras, vehículos, nuevas tecnologías y mejora de los servicios* para sacar el máximo de provecho las políticas de una movilidad urbana sostenible. Las crecientes necesidades de financiación de complejos sistemas de transporte y la disminución probable de fondos son los principales desafíos para el futuro.

En quinto lugar, se refiere al *compartir experiencias y conocimientos*, a través del intercambio de la información. Para la Unión Europea es fundamental en este punto, la participación de la institucionalidad comunitaria, consideramos que en nuestro caso debe ser la institucionalidad local, la que se encargue de conocer, investigar, recoger, comparar información, datos y estadísticas sobre la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial. Esta información ayudará a las ciudades a aprender de otras experiencias, conocimientos y a gestionar recursos. Y se propone:

- k. Crear un observatorio de la movilidad urbana dirigido a los profesionales en cuestiones de transporte urbano, en forma de plataforma virtual, con el

objetivo de compartir información, datos y estadísticas sobre la evolución de la situación y así facilitar el intercambio de las mejores prácticas.

1. Contribución al diálogo y el intercambio de información a nivel internacional. Los problemas y desafíos en esta materia son comunes o similares. Controlar el cambio climático, facilitar el intercambio de bienes, garantizar el flujo de transporte, su regularidad garantizando la equidad social son cuestiones de importancia a nivel mundial.

Y en sexto lugar, se habla de una *integración eficaz y óptima*, de la interoperabilidad e interconexión entre diferentes redes de transporte, elementos clave para un transporte de calidad. Esto facilita la transferencia modal hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, más asequibles y favorables a las familias animando a los ciudadanos a depender menos del coche, a utilizar el transporte público, a usar más la bicicleta, a considerar otras formas de movilidad, como los vehículos multiusuarios y el uso compartido del coche o de la bicicleta.

- m. Mejorar la eficiencia en el transporte urbano de mercancías optimizando la eficiencia de la logística urbana. Se debe incorporar a este transporte en las políticas y planes locales de cómo gestionar y controlar mejor los flujos de transporte.
- n. Implementar Sistemas de Transporte Inteligentes para favorecer la Movilidad Urbana, esto es: vengas y pagos electrónicos de billetes, gestión del tráfico, información sobre los viajes, regulación del acceso y la gestión de la demanda.

Todos estos ámbitos y acciones que se plantean con mayor o menor profundidad en los instrumentos de planificación desarrollados por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca en estos años, se constituyen en un referente a seguir, si queremos proyectar la ciudad a una solución y gestión integral de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial. Por lo tanto, nos obliga a desarrollar una estrategia como ciudad que defina acciones concretas que nos permita lograr los objetivos planteados en estos importantes documentos de reflexión que hemos revisado en esta tesis.

Sin embargo, dos aspectos resultan relevantes en el momento que vive Cuenca en materia de movilidad: La constitución y funcionamiento pleno de un sistema integrado

intermodal de transporte con la inclusión de un sistema de transporte público masivo como el Tranvía y la necesaria transformación de patrones culturales que requiere la ciudad para dar el salto hacia una visión de movilidad sostenible, aspectos que los revisaremos a continuación.

### *La Movilidad Sostenible y los Sistemas Integrados de Transporte intermodales*

En varias ciudades del mundo y en particular de Europa existe un notable avance de las políticas públicas relacionadas con la movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial en las que se ha implementado históricamente sistemas que han logrado una adecuada accesibilidad de los distintos territorios mediante importantes inversiones en infraestructura y servicios de transporte consiguiendo un incremento notable de las posibilidades de sus ciudadanos para elegir su lugar de residencia, trabajo y ocio brindando la sociedad a sus ciudadanos un mayor nivel de bienestar y equidad. Sin embargo, persisten algunos costes importantes que ensombrecen las ventajas como son la contaminación atmosférica, acústica, intrusión visual, impactos sobre el territorio o particularmente muertes o lesiones que producen los accidentes, elementos negativos que no pueden ignorarse.<sup>537</sup> Por lo tanto, para que la Unión Europea y sus 27 Estados miembros dispongan de un sistema eficaz fue fundamental el conjunto de políticas que se dictaron con el único objetivo de conseguir que las infraestructuras y servicios satisfagan las necesidades económicas, sociales y ambientales de la diversa y heterogénea sociedad europea. Estas políticas han estado guiadas por el Libro Blanco del 2001 y posteriores estudios de la Comisión Europea que giran alrededor de las ideas de sostenibilidad, seguridad y la integración del sistema de transporte en su conjunto desde una perspectiva intermodal,<sup>538</sup> asunto que lo abordaremos a lo largo de este título.

Sin embargo, como gran parte del mundo, en Cuenca no ha desaparecido del todo el enfoque que prioriza los modos motorizados en el transporte y movilidad urbana,

---

<sup>537</sup> CAMPOS, JAVIER y SOCORRO, Ma. PILAR: *El Transporte en la sociedad del Siglo XXI: política de transporte europea y española*, Revista Ekonomiaz N.º 73, 1er cuatrimestre, 2010, pág. 14.

<sup>538</sup> El citado Libro Blanco se construye a partir de cuatro grandes objetivos: el primero, que plantea lograr un equilibrio entre los distintos modos de transporte, mejorando las carreteras, revitalizando el papel de los ferrocarriles, entre otras políticas; el segundo objetivo era eliminar los obstáculos al crecimiento del sistema de transporte, a través de las redes “transeuropeas”; el tercero, fue colocar al usuario en el centro de la política, avanzando en la regulación de la seguridad y adoptando sistemas de tarificación eficientes; y el cuarto objetivo, era gestionar la globalización del transporte a través de acuerdos internacionales que se integrasen con los objetivos anteriormente citados. *Ibíd.*, pág. 16.

especialmente del *vehículo privado* persistiendo una cultura ciudadana que defiende la prioridad del vehículo sobre otros modos de transporte e incluso sobre las personas, convirtiéndose en un grave limitante de ejecución de las políticas diseñadas para el Cantón en otra línea. Según, el documento citado anteriormente de las Naciones Unidas, en el 2005 la mitad de todos los desplazamientos urbanos a nivel fueron realizados por modos privados motorizados producto del incremento meteórico del número de vehículos a motor y estiman que para el 2035 habrán 1.600 millones de unidades circulando en el planeta y 2.100 millones en el 2050.<sup>539</sup> La ciudad de Cuenca como habíamos dicho no es la excepción, el número de vehículos circulando en su territorio es cercano a los 100 mil, cifra que se incrementa año a año a pasos acelerados. Todo esto obliga al Estado a realizar fuertes inversiones en infraestructuras viarias, a la expansión de la mancha urbana, al aumento de la renta per cápita; además, al incremento en el uso de energía y de las emisiones de CO2 o gases contaminantes del aire.

En definitiva, en nuestras ciudades de América Latina y en Cuenca en particular, la presión por privilegiar los desplazamientos en vehículos privados es enorme y exige aumentar el espacio viario que facilite este transporte, asunto que por las condiciones de su territorio es casi imposible, sin lograr comprender que a más espacio, más motorización, por lo tanto más congestión y más contaminación ambiental. Como dice, Naciones Unidas y el Programa para los Asentamientos Humanos la percepción de ventajas como la comodidad, la privacidad y el estatus continúan haciendo del coche particular un medio atractivo de transporte en la ciudad<sup>540</sup> versus sistemas de transporte que no han logrado ofertar o consolidar un servicio eficiente, de calidad y calidez.

Asimismo, aunque todavía el *Transporte Público* formal es el medio más utilizado en varias ciudades y en concreto en Cuenca, esta cuota va disminuyendo paulatinamente, los sistemas no son eficientes, el servicio por decirlo menos, es regular y eso hace que exista un desincentivo al uso del Transporte Público. En nuestro caso, el transporte público es gestionado por 475 emprendedores, que luego conformaron 7 empresas y en

---

<sup>539</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): *Planificación y diseño de una Movilidad Urbana Sostenible: Orientaciones para Políticas*, Grupo Editorial Taylor & Francis, New York, pág. 14.

<sup>540</sup> *Ibíd*em: pág. 24.

el 2013 un Consorcio que disminuye la dispersión y permite desarrollar una economía de escala en la operación del sistema. El Estado ha mantenido los subsidios para el sector del transporte, lo que ha permitido en la mayoría de los casos mantener una tarifa de 0,25 centavos de dólar en casi todo el territorio nacional, sin embargo sin lograr que estos subsidios se dediquen a la inversión y compra de unidades más modernas y compatibles con el medioambiente.

Consecuentemente, invertir en infraestructura genera beneficios económicos tal como: la creación de empleo, apoyo directo a la industria, construcción y otras actividades económicas, así como, el acceso a la educación, salud y demás servicios básicos. Por lo tanto, se hace imperativo incrementar el uso del transporte público, caso contrario muchas ciudades colapsarán y los problemas se multiplicarían.

Ahora bien, también observamos un problema adicional, la proliferación del *transporte informal* que se ha arraigado profundamente en los países en desarrollo y que su crecimiento ha sido tan grande que en algunos países representan la mitad de todos los viajes que se efectúan en vehículos a motor. En Cuenca ha existido un fenómeno creciente de transporte informal, sin embargo se ha implementado normas y regulaciones que sancionan este servicio. El transporte informal se ha situado en sectores donde existe demanda y nadie prestaban su servicio en esos lugares que tiene calles estrechas y normalmente son barrios periféricos o parroquias rurales, sectores alejados al centro de la ciudad.

De todas formas, a pesar de los problemas que persisten, la ciudad de Cuenca en 1999 cuando la consultora PADECO realiza el primer estudio de Planificación para un Sistema de Tráfico Sustentable define una serie de medidas tanto al corto<sup>541</sup> como al

---

<sup>541</sup> Según el estudio en referencia, las medidas al corto plazo incluyen: (i) el promover un sistema con prioridad de tráfico para autobuses y mejoramiento del flujo vehicular en el área urbana de Cuenca (mejoramiento operacional, modernización de la flota, del tránsito en el centro histórico, de la infraestructura vial y de la señalización e intersecciones); (ii) asegurar que todas las recomendaciones estén de acuerdo con el crecimiento de la ciudad y los planes de uso del suelo creando un área urbana, integrada y estructurada por las acciones combinadas de uso del suelo, el transporte público y el sistema vial; (iii) utilizar la infraestructura de transporte existente de manera más eficiente y racional priorizando el transporte público; y (iv) fomentar un ambiente seguro y atractivo para peatones y ciclistas, y aumentar el atractivo de estas facilidades tanto para la población local como para los turistas. Estas medidas, dándole una mirada crítica al documento en referencia, se han cumplido parcialmente; sin embargo luego de más

mediano plazo<sup>542</sup> que debían ser implementadas con el objetivo de beneficiar a los ciudadanos en general mediante el mejoramiento de la circulación de tráfico y la reducción del costo del transporte, racionalización de la estructura de las rutas de los autobuses, y la reestructuración del marco institucional existente.<sup>543</sup> Sin duda, objetivos ambiciosos que dan parcialmente una mirada integral al problema de la movilidad, del tránsito, transporte y seguridad vial y que son la base de la planificación posterior que como hemos descrito es abundante y sobre aborda proyectos puntuales en esta materia.

Como lo habíamos dicho, es a partir de la Constitución de 2008 y de todo el marco jurídico sobre el que hemos profundizado con anterioridad que los conceptos de movilidad, tránsito y transporte cambian, aunque debemos decir que Cuenca dio algunos pasos previos a esta transformación jurídica, que constituyó haber asumido en el año 1999 la competencia de planificación y regulación, que a nuestro criterio le ha colocado a la vanguardia en esta temática en el Ecuador.

En esta línea es que el Plan Nacional del Buen Vivir al referirse a la Movilidad Sostenible dice, que es necesario fortalecer la planificación urbana para la seguridad vial y la promoción de un transporte público digno y de medios de movilidad no motorizada. Las ciudades han concentrado en zonas centrales la infraestructura educativa, hospitalaria, institucional y administrativa, los espacios culturales, las universidades y los centros comerciales, con lo cual se genera un constante flujo de gran cantidad de personas que cotidianamente se ven obligadas a recorrer largas distancias. Por esto, es necesario fortalecer la generación de nuevas centralidades que garanticen el acceso a servicios y espacios públicos y productivos.<sup>544</sup>

La política 3.12 del objetivo 3 del PNBV establece que se debe: Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel

---

de quince años sigue siendo un documento de referencia en el análisis y definición de políticas públicas en materia de movilidad en el Cantón Cuenca. Padeco Co. Ltd., Chodai Co. Ltd. y Transcraft Transport Engineering Consultants. *Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto*, Cuenca – Ecuador, Noviembre 1999, Capítulo 9, pág. 1.

<sup>542</sup> La meta principal de las medidas a mediano plazo es la implementación de un Sistema Integrado de Transporte que consiste en los siguientes elementos básicos: (i) Terminales de Integración; (ii) rutas troncales; (iii) rutas alimentadoras; y (iv) rutas convencionales. Ibídem: Capítulo 10, pág. 2.

<sup>543</sup> Ibídem: Capítulo 9, pág. 1.

<sup>544</sup> SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2013): *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, SENPLADES, Quito, Pág. 143.

local e intranacional.<sup>545</sup> Y los lineamientos de esta política son:

- a. Incentivar el uso del transporte público masivo, seguro, digno y sustentable, bajo un enfoque de derechos.
- b. Promocionar y propiciar condiciones y espacios públicos bajo normas técnicas que incentiven el uso de transportes no motorizados como alternativa de movilidad sustentable, saludable e incluyente.
- c. Promover el respeto del derecho del peatón, el ciclista y los demás tipos de transeúntes a circular por la vía pública.
- d. Formular planes de movilidad local que privilegien alternativas sustentables de transporte público, de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno.
- e. Propiciar la ampliación de la oferta del transporte público masivo e integrado, en sus diferentes alternativas, para garantizar el acceso equitativo de la población al servicio.
- f. Normar, regular y controlar el establecimiento de tarifas de transporte público, en sus diferentes modalidades, distancias y usos.
- g. Promover incentivos y asistencia técnica para adoptar modelos integrados de transporte público rural y urbano.
- h. Generar programas para la renovación paulatina del parque automotor de transporte público y privado, para garantizar el acceso de la población a un servicio de calidad y calidez y reducir los niveles de contaminación.
- i. Dotar de infraestructura adecuada y en óptimas condiciones para el uso y la gestión del transporte público masivo y no motorizado.
- j. Garantizar la interconectividad, la pertinencia territorial, social, cultural, geográfica y ambiental en la dotación/provisión articulada y subsidiaria de infraestructura de calidad e incluyente para el uso y gestión del transporte público y masivo entre los niveles de gobierno.
- k. Mejorar la eficiencia del transporte marítimo y garantizar su competitividad a largo plazo.
- l. Controlar el cumplimiento de las regulaciones establecidas por la Convemar y otros acuerdos internacionales para la navegación y la seguridad de la vida humana en el mar.

---

<sup>545</sup> Ibídem: pág. 155.



Como podemos observar, desde la Constitución y la Planificación Nacional la mirada sobre la Movilidad cambió y es integral, y en coherencia la planificación y regulación a nivel local, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca definió el camino a seguir en esta materia, tal como lo hemos podido observar a lo largo de esta tesis.

En este punto vale citar, las líneas sobre las que se desarrollan en la actualidad tanto planificación como las políticas públicas de movilidad, tránsito y transporte, para luego definir y caracterizar lo que representa los Planes de Movilidad Sostenible y los Sistemas Integrados de Transporte y su intermodalidad todo esto en el marco de un rápido desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de la información y comunicación característica trascendental del mundo actual y no se diga de la materia objeto de nuestro estudio sobre la que cada vez más, se exige mejores servicios e infraestructuras.

Por lo tanto, de acuerdo a Javier Campos y María Pilar Socorro, la línea o principio fundamental sigue siendo garantizar la movilidad de las personas y bienes superando dificultades como la cogestión, la existencia de barreras naturales o artificiales, la baja calidad de las infraestructuras y servicios de transporte; añaden además, las implicaciones o principios de carácter ambiental que no se limitan a lo local sino trascienden incluso lo nacional; y el tercer principio es la inversión en infraestructuras de transporte, que en el caso europeo trasciende fronteras y que a nivel mundial sufre una especie de estandarización planetaria.<sup>546</sup> Estos principios, en el modelo diseñado para Cuenca y que inició en su implementación han sido tomados en cuenta y deben constituirse en las líneas orientadoras de la actuación de la institucionalidad de la ciudad en esta materia.

Es preciso anotar, como dice Mirelles, que cuando hablamos de la incorporación de nuevas tecnologías, no nos referimos únicamente al proceso sustitutorio de viejas máquinas por nuevas, sino como un proceso de innovación en la organización social. En este sentido, las nuevas tecnologías se definen como un conjunto integrado de técnicas, tanto sociales como mecánicas, con capacidad de innovar un proceso social, que en ningún caso es lineal ni previsible. Y uno de los efectos territoriales que pueden tener las

---

<sup>546</sup> CAMPOS, JAVIER y SOCORRO, Ma. PILAR: *El Transporte en la sociedad del Siglo XXI: política de transporte europea y española*, Revista Ekonomiaz N.º 73, 1er cuatrimestre, 2010, pág. 20.

nuevas tecnologías (telecomunicaciones y transportes) es reinterpretar la noción clásica de distancia espacial, esta repercute en los conceptos de movilidad, accesibilidad y localización.<sup>547</sup>

Para la Comisión Europea<sup>548</sup>, las tecnologías inteligentes y, en concreto los sistemas de transporte inteligentes resultan clave para planificar la movilidad urbana, son una poderosa herramienta que ayuda a los responsables políticos a conseguir sus objetivos y gestionar la operación de tráfico en sus territorios optimizando las infraestructuras existentes, utilizando medios y sistemas inteligentes.<sup>549</sup>

Vemos como el modelo que en principio priorizó las intervenciones desde la perspectiva del Transporte ha pasado a la consideración de sistemas integrales e intermodales, es decir a la Movilidad Urbana Sostenible. En este punto, ONU Habitat – Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos<sup>550</sup>, pide tanto a urbanistas como a responsables políticos que a la hora de planificar la movilidad urbana, se alejen de poner énfasis en el transporte para situar el foco de atención en el *derecho de las personas* a la igualdad de oportunidades.

Por lo tanto, estamos frente a un cambio de paradigma que incluye, la construcción del espacio urbano y, especialmente a la optimización de la densidad urbana y al fomento de un sentido de pertenencia al lugar promoviendo la movilidad no motorizada y considerando al transporte público como columna vertebral basada en la accesibilidad y en particular, en sistemas de alta capacidad bien integrados. Es precisamente en esta línea, que Cuenca ha venido aplicando sus políticas, partiendo desde principios

---

<sup>547</sup> MIRALLES-GUASCH, CARME (2002): op. cit: pág. 121.

<sup>548</sup> La Comisión de la Unión Europea puso en marcha hace diez años, la iniciativa CIVITAS que se ha convertido en un motor de la innovación en materia de movilidad urbana y ha conferido a las ciudades europeas un papel clave en el proceso de innovación. Este programa ha impulsado políticas y el uso de tecnologías innovadoras necesarias para lograr una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de recursos. La Unión Europea ha destinado ayudas económicas a través de Fondos Estructurales para proyectos de movilidad y transporte limpio en aproximadamente 8 mil millones de euros en período 2007-2013. COMISION EUROPEA (2013): op. cit., pág. 11.

<sup>549</sup> COMISION EUROPEA (2013): *Juntos por una movilidad competitiva y eficiente en el uso de recursos*, Bruselas, pág. 7.

<sup>550</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): *Planificación y diseño de una Movilidad Urbana Sostenible: Orientaciones para Políticas*, Grupo Editorial Taylor & Francis, New York.

Constitucionales y legales que defienden y garantizan el derecho a la movilidad de las personas hasta concreciones como la planificación y ejecución de infraestructura para la movilidad no motorizada y la construcción de un sistema de transporte público masivo “Tranvía de los cuatro ríos” integrado a los sistemas convencionales y a las otras modalidades de transporte.

En consecuencia, producto de los múltiples inconvenientes que se presentan en materia de Movilidad y que hemos visto anteriormente, es que los políticos, gestores públicos, técnicos y la ciudadanía en general enfrentan los desafíos de la movilidad urbana, la eficiencia de los sistemas integrados y la accesibilidad fundamentados en algunos elementos que me permito citar a continuación y que iremos contrastando con algunas medidas que se han implementado en el caso de Cuenca, objeto de nuestro estudio. Como dice, el Programa de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos, la movilidad urbana está finamente integrada en la trama espacial, social, económica, política y ambiental de las ciudades. Para avanzar significativamente en el trazado de un futuro modelo de movilidad sostenible, es necesario reconocer el carácter sistémico de los problemas. Existe, pues, una necesidad urgente de actuar y pensar de una manera integral y sistematizada.<sup>551</sup> Es decir, el paradigma ha cambiado, la movilidad urbana y las condiciones de accesibilidad<sup>552</sup> son fundamentales para poder hablar de un desarrollo sostenible de los territorios, de ciudades inclusivas e innovadoras que generen equidad e igualdad de oportunidades para las personas.

La primera política es el *mejorar la relación entre la ordenación del territorio y el transporte* que permita una movilidad urbana sostenible, esto solo puede ser iniciado al más alto nivel, dice el estudio de ONU Habitat que hemos venido citando, a través de

---

<sup>551</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 65.

<sup>552</sup> En el informe del Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos, que hemos citado en esta parte de la tesis, se habla de las 5 D del entorno urbano que influyen en el transporte. Primero, la densidad que mide la cantidad de gente, trabajadores o edificaciones que ocupan una extensión territorial; Segundo, la diversidad que refleja la mezcla de usos de suelo y el equilibrio entre ellos, por ejemplo entre lugares de trabajo y viviendas y su relación con las opciones de movilidad (vías, veredas, ciclovías, carreteras, autopistas, etc.); Tercero, el diseño de la infraestructura, vías, calles, ciclovías, veredas que influyen en la decisión de los ciudadanos de efectuar sus viajes de una y otra forma; Cuarto, accesibilidad del destino, que mide la facilidad de acceso; y Quinto, la distancia al transporte, es decir cuan lejos se está del trabajo o domicilio a una estación de tren o parada de transporte público. Estas 5 dimensiones no actúan separadamente, a menudo son interdependientes. *Ibíd*em: pág. 32.

políticas urbanas de ámbito nacional. Cuando están bien articuladas, estas políticas ofrecen el instrumento más eficaz para incrementar la relación la planificación de los usos del uso del suelo y la de transporte.<sup>553</sup> Esto representa, la integración orgánica de toda la gama de la movilidad multimodal dentro de un sistema integral y sostenible de planificación del territorio que aprovechen sinergias y promuevan las interconexiones. En nuestro caso, observamos en los últimos años, un esfuerzo enorme por integrar a la planificación estratégica y de ordenamiento territorial – PDOT a la Movilidad urbana Sostenible, asunto que podemos verificar tanto en la normativa nacional como local y en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de 2013 y 2015, respectivamente.<sup>554</sup>

La segunda política, es la *revitalización de la planificación urbana y los diseños de ingeniería del transporte* que se lo realiza a través de la optimización de la densidad urbana, de una mayor proximidad y agrupación de actividades, espacios e instalaciones más funcionales e inclusivos.<sup>555</sup> Por lo tanto, la planificación territorial orientada a configuraciones urbanas compactas se complementan con desarrollos de transporte publico eficientes que minimizan los desplazamientos de vehículos privados lo que genera un impacto menor en el medioambiente, fomenta el transporte público y el no motorizado, favorece la convivencia y fortalece el sentimiento de pertenencia al lugar. En la planificación territorial de Cuenca, encontramos esa visión, esto es, generar nodos de desarrollo en aquellas parroquias “rurales” del Cantón que se han conurbado con las zonas urbanas y así generar nuevas centralidades que compacten la ciudad y faciliten los desplazamientos de sus ciudadanos ahorrándoles tiempo y recursos.

La tercera, se refiere a la *realineación de las inversiones y el desarrollo de la*

---

<sup>553</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 66.

<sup>554</sup> En el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca 2013 entre los objetivos específicos del Capítulo Accesibilidad, Conectividad y Movilidad consta lo siguiente: crear un sistema integrado de transporte masivo que permita desplazarse de una forma más ágil, segura y cómoda; planificar la red de transporte de acuerdo a las áreas de desarrollo, nodos articuladores y la ubicación de los equipamientos que se propongan; promover el uso de medios de transporte alternativo (ciclovías y bicicleta pública); implementar equipamientos como: terminal terrestre, estaciones de transferencia y paradas de transporte público; implementar un Plan Maestro de Tránsito y Transporte Terrestre; cubrir el déficit existente en vialidad y transporte público en áreas periféricas de la ciudad; y, implementar automotores adecuados para el traslado de personas. Consecuentemente, la Movilidad Sostenible esta inmerso en los instrumentos de Planificación Cantonal, tal como se recomienda.

<sup>555</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 66.

*infraestructura de transporte* que en nuestros países no siempre ha sido una prioridad, por lo tanto, es necesario asignar más recursos públicos a las infraestructuras que atienden las necesidades de la mayoría de la población tales como implementar sistemas de transporte modernos, eficientes y de calidad como el metro, el tren ligero o tranvía moderno, los sistemas BRT, entre otras inversiones. El sector de transporte urbano debe ser tratado como un conjunto integrado que debe explorar diferentes formas de operación y alianzas público-privado que generen innovación. En Cuenca, sobre todo en estos últimos años, la inversión en infraestructura es importante, ocupa gran parte del presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado, ya que la Movilidad, Tránsito y Transporte han sido considerados una prioridad.<sup>556</sup>

La cuarta, se refiere a *la simplificación del marco de las instituciones urbanas y la gobernanza*, es decir, no pueden las ideas y políticas innovadoras orientadas hacia la movilidad sostenible prescindir de sólidas estructuras institucionales y de gobernanza, éstas son las que supervisan su implementación. La voluntad política, un liderazgo firme, la transparencia y la rendición de cuentas son factores fundamentales para la construcción de la confianza pública e implementación de transformaciones radicales en este ámbito.<sup>557</sup> Debemos añadir que, una visión de futuro debe estar respaldada a través de procesos de participación que garanticen que la planificación e inversión sean inclusivas y tengan en cuenta a todos los sectores de la sociedad, incluso se convertirá en una vacuna frente al engaño e incompreensión de ciertos sectores.

Como el caso de Cuenca, las responsabilidades en este tema, se están descentralizando en algunos países y se debe garantizar la adecuada transferencia preparando a los recursos humanos y contando con el financiamiento suficiente para la efectiva descentralización.

La quinta política, esta relacionada con *el reajuste de los instrumentos legales y*

---

<sup>556</sup> Del libro de Gestión de la Alcaldía de Cuenca 2009-2014 se desprende que la inversión en estos años supera con facilidad los 350 millones de dólares, lo que muestra que la inversión en esta materia ha sido prioritaria. ALCALDIA DE CUENCA (2014): *Informe de Gestión 2009-2014*, Cuenca, págs. 212, 213, 214, 215 y 216.

<sup>557</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 69.

*normativos* que propicien cambios en la gestión del espacio, el paisaje urbano, la ingeniería de los sistemas de transporte, el comportamiento social y los acuerdos institucionales y financieros. Por lo tanto, cualquier transformación implica reformas en el marco legal y normativo relacionado con la gestión urbana.<sup>558</sup> Tal como sucedió a nivel nacional y a nivel local en el caso ecuatoriano y de Cuenca, respectivamente, asunto sobre el que hemos profundizado con anterioridad. Ahora bien, los esfuerzos realizados, no son suficientes y deberán seguir implementándose leyes, reglamentos y ordenanzas que promuevan la inclusión y protección del medioambiente.

Y la sexta política, que a propósito la hemos dejado para el final para profundizar en ella, es *la integración de los servicios y los equipamientos del transporte urbano*, es decir los sistemas integrados de transporte intermodales, éstos bien diseñados contribuyen a la expansión empresarial, al aumento de la producción económica y la generación de empleo. La Movilidad es una condición previa necesaria para el crecimiento económico, la eficiencia debe ser la base de la planificación, gestión y operatividad, según el Informe de Naciones Unidas y su programa para los asentamientos humanos.

Los proyectos y programas progresivos, como un desarrollo viario enfocado al transporte ecológico o carril único, no aparecen de repente, sino que comienzan con planteamientos y propuestas estudiados y reflexionados. La planificación del transporte debe estar bien integrada en la planificación urbanística en todos los niveles de gobierno,<sup>559</sup> y Cuenca ha dado pasos importantes en ésta línea.

Ahora bien, cuando nos referimos a sistemas integrados intermodales hablamos de un requisito sustancial para la accesibilidad urbana que lamentablemente en nuestros países no han recibido la atención necesaria. Sin embargo, cada vez más existe conciencia de la necesidad de integrar el transporte público y el no motorizado, de manera que se complementen entre sí y de desarrollar sistemas de transporte masivos que usen intensivamente tecnología. Para la el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, estos sistemas de alta capacidad de transporte ofrecen

---

<sup>558</sup> *Ibídem*: pág. 69.

<sup>559</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 68.

soluciones para mejorar la movilidad urbana, la calidad de vida y el medio ambiente ofreciendo una alternativa competitiva a los vehículos privados y desde la perspectiva urbana ofrecen espacios públicos que incentivan densidades más altas y de uso mixto y accesible del suelo.<sup>560</sup> Los sistemas de transporte público masivos o de alta capacidad se han implementado en varias ciudades del mundo y el rol de los gobiernos nacionales resulta transcendental al cofinanciar las infraestructuras con el fin de proporcionar un servicio a un gran porcentaje de la población.<sup>561</sup>

En nuestro caso, desde el 2009 se planificó, diseñó, financió, gestionó e inició la obra de construcción de la primera línea de Tranvía para Cuenca constituyéndose en un hito a nivel nacional y en la futura columna vertebral de un sistema integrado de transporte intermodal. Éstos sistemas de Tren Ligero y Tranvías han proliferado en el mundo y muchas ciudades europeas, asiáticas, de África y América Latina lo han introducido en sus sistemas integrados. Según el informe de Naciones Unidas, que hemos citado en este capítulo, hay aproximadamente 400 sistemas de tren ligero y tranvía en funcionamiento y existen proyectos en construcción en 60 ciudades, entre esas Cuenca.<sup>562</sup>

El uso de nuevas tecnologías para la operación y funcionamiento de los Sistemas Integrados de Transporte es fundamental y los equipos que se utilicen deben ser la respuesta a las necesidades del usuario o de los pasajeros. Se utilizan sistemas de recolección y verificación de pago, centro de control con sistemas GPS y de comunicaciones con los conductores, sistemas inteligentes de transporte que informen a la ciudadanía de las líneas y tiempos de espera, sistemas de seguridad y que prioricen la circulación de las unidades, la tecnología al interior de las unidades que van a servir y un diseño interior que le de confort al usuario.

---

<sup>560</sup> Ibídem: pág. 13.

<sup>561</sup> Para Carlos Felipe Pardo ningún sistema de transporte masivo es perfecto para todos los casos, ya sea basado en buses - BRT, metros subterráneos o elevados o tranvías. La decisión del sistema a implementar debe estar basado en estudios de prefactibilidad y factibilidad que analicen alternativas que permitan tomar la mejor decisión. PARDO, CARLOS FELIPE (2009): *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL - Naciones Unidas y France Coopération, Santiago de Chile, pág. 24.

<sup>562</sup> ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): op. cit., pág. 17.



Para Wright, los modos o sistemas de transporte público, no pueden ser planeados y operados de forma aislada deben estar totalmente integrados con otros modos. El caminar, usar bicicleta, tomar un taxi y utilizar el transporte público, no deben ser considerados como una competencia sino como un complemento entre sí, que debe incluir, de manera básica: plan de acceso de peatones, integración de bicicletas, paradas de taxi, parqueo de automóviles, entre otros aspectos. Los sistemas integrados no comienzan y terminan en la puerta de salida de las estaciones, sino que comprende un área de influencia.<sup>563</sup> Estas y otras perspectivas han sido usadas en los instrumentos de planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y su ejecución resulta vital para la ciudadanía.

Los retos a los que se enfrentan estos sistemas de transporte público de alta capacidad tienen que ver con<sup>564</sup>:

1. La integración del sistema masivo en el sistema de transporte integrado constituye una integración física, operativa y tarifaria. La primera permite la conexión directa de un servicio a otro, incluyendo por lo general centros de trasbordo y de interconexión; la segunda, garantiza una adecuada conectividad con otros modos de desplazamiento, ya sea a pie<sup>565</sup>, bicicleta<sup>566</sup>, taxi, coche, moto y otro tipo de transporte; y la tercera, la tarifaria, que facilita al usuario a utilizar los diferentes medios de movilidad y garantizar al usuario o ciudadanos conectarse fácilmente a la red y evitar el uso del coche.

---

<sup>563</sup> WRIGHT, LLOYD (2002): *El Transporte Masivo Rápido en Autobuses TMRB*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania, pág. 33.

<sup>564</sup> *Ibidem*: pág. 19.

<sup>565</sup> De acuerdo a Enrique Peñalosa, el nuevo modelo para una ciudad debe incluir abundante espacio público de alta calidad, diseñada para peatones. Debería existir por lo menos la misma cantidad de espacio para peatones como para caminos. Ningún niño debe crecer más allá de tres cuadras de un parque. PEÑALOSA, ENRIQUE (2002): *El papel del Transporte en la Política de Desarrollo Urbano*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania, pág. 5.

<sup>566</sup> Aunque se ha descrito con mayor detalle a lo largo de este capítulo, lo que constituye la bicicleta como medio de transporte no motorizado para una ciudad y su sistema de transporte público integrado, vale la pena definir lo que constituye un sistema público de bicicletas (SPB), como lo hace Ricardo Montezuma, que dice que es aquel que permite tomar y retomar bicicletas en cualquiera de las estaciones que están ubicadas dentro de un perímetro determinado a una distancia relativamente corta entre ellas (400 a 600 metros). Las bicicletas están a disposición, para abonados permanente o temporales, la mayor parte del día y del año, e incluso las hay hasta 24 horas todo el año. Por lo general se permite su uso gratuito 30 o 45 minutos para lograr un alto número de viajes de proximidad. MONTEZUMA, RICARDO (2015): *Sistemas Públicos de Bicicletas para América Latina: Guía práctica para la implementación*, Fundación Ciudad Humana, Corporación Andina de Fomento, Agencia Francesa de Desarrollo, Bogotá, pág. 10.



En el caso de Cuenca, existe la planificación necesaria para esta integración, sin embargo, recién se han dado los primeros pasos como por ejemplo, el funcionamiento de dos terminales de transferencia.

2. La adecuada integración del sistema de transporte público con el entorno urbanizado y una alta densidad aumenta el número de pasajeros. El transporte público ofrece mejores oportunidades basados en su intermodalidad. En este punto, se ha logrado diseñar planes y líneas estrategias en cada modalidad, sin que esto represente una integración plena sobre la cual debe trabajarse a futuro.
3. La calidad del servicio que no es un tema en particular, sino varios elementos a considerar, en los que se incluye el tiempo de desplazamiento, la fiabilidad, la seguridad personal y operacional, el confort y el nivel de información al usuario constituye un tema trascendental. Los sistemas más avanzados incluyen todas estas dimensiones de calidad y los ciudadanos exigen cuando observan alguna deficiencia en estos elementos.

En Cuenca, estos elementos no se someten a controles rígidos y si bien el servicio funciona, no podemos decir que es de calidad. La primera línea del Tranvía entre sus beneficios precisamente incluye un tiempo fijo de desplazamiento, parámetros de fiabilidad, altos estándares de seguridad personal y operacional, confort e información permanente al usuario. Se estima que estos elementos implícitos al funcionamiento del Tranvía se trasladarán al sistema integrado y al servicio convencional.

4. El financiamiento es esencial para conseguir sistemas eficientes de movilidad urbana. Sin recursos es imposible la implantación de opciones sostenibles y de alta capacidad. Por lo tanto, estos proyectos requieren analizar: los riesgos financieros en el desarrollo del proyecto que suelen subestimar tiempos y costes, y sobreestimar la demanda durante el proceso de toma decisiones; la financiación de las inversiones requiere de una implicación de todos los niveles de gobierno, como sucedió en el caso de Cuenca; y las subvenciones y subsidios para el transporte público, su eficacia y si tienen valor social

(calidad del aire, cambio climático, seguridad vial y actividad física).

5. Y la quinta política, se refiere a la integración, es decir que el transporte urbano requiere múltiples instituciones y niveles que no siempre tienen coordinación repercutiendo directamente en la integración entre los componentes del transporte, otros modos y el entorno urbanizado.

Por lo tanto, las ciudades deben desarrollar una serie de instrumentos y políticas que les permita conseguir una Movilidad Sostenible basada en sistemas integrados de transporte que tengan en cuenta factores territoriales económicos, sociales, ambientales y hasta políticos, siempre en pos de mayor calidad de vida para los ciudadanos. Como hemos dicho anteriormente, para empezar debemos cambiar el enfoque o paradigma de aquellas políticas que se centraban en el transporte para priorizar e implementar políticas, que también hemos detallado, pensando en los seres humanos como principio y fin de todo esfuerzo y acción en esta materia.

Finalmente, hay un factor fundamental que permita lograr resultados de estas políticas integrales de transporte sostenible multimodal, que es la voluntad política impulso básico que pondrá en acción la capacidad técnica en políticas y proyectos que se implementarán en un territorio, sin esta voluntad y capacidad técnica es imposible dar pasos certeros en este tema, que sin duda se constituye en uno de los principales asuntos de la vida de las ciudades en la actualidad. Lloyd Wrigth, lo dice de manera muy clara, la voluntad política es de lejos el ingrediente más importante.<sup>567</sup>

### *Cultura de la Movilidad*

En la actualidad, uno de los temas de mayor relevancia cuando se aborda la Movilidad, el Tránsito, Transporte y Seguridad Vial es el de la cultura de la movilidad, es decir el tipo de comportamiento o abordaje que dan los ciudadanos a este tema, vital desde todo punto de vista a la hora de evaluar positiva o negativamente el funcionamiento de un sistema integrado multimodal en un territorio determinado.

---

<sup>567</sup> WRIGHT, LLOYD (2002): *El Transporte Masivo Rápido en Autobuses TMRB*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania, pág. 3.

Para lograr un comportamiento deseado, es necesario desarrollar una estrategia completa de sensibilización y cambio de comportamiento sobre el Movilidad. Esta estrategia debe ser utilizada tanto por las personas individualmente consideradas como por el sector público, esto es, la institucionalidad relacionada con el tema.

En este título, seguiremos fundamentalmente lo planteado por Carlos F. Pardo, que hace énfasis sobre el uso actual y potencial de medios de transporte por parte de los ciudadanos, y la actitud política de la población en general y los tomadores de decisiones en particular tienen sobre los problemas del transporte urbano y sus opiniones frente a las soluciones que el transporte sostenible propone caminar, montar en bicicleta y utilizar transporte público.<sup>568</sup>

En consecuencia, debemos partir, de que todo proceso de cultura de la movilidad implica a dos agentes claves: la ciudadanía y los tomadores de decisiones, y juntos les corresponde ser parte de la estrategia que permita concluir que una sociedad se sensibilizó y asumió un comportamiento positivo respecto de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial. Ahora bien, reconociendo que existen “modelos exitosos” en diferentes lugares del mundo, la estrategia y acciones que se pretenden implementar con este objetivo en un territorio, deben ser particulares, ya que las características culturales, sociales, económicas y urbanísticas son propias de cada sociedad.

En este sentido, las actividades de sensibilización, como dice Pardo, pueden ser de activismo por un lado, y por otro de diplomacia. El activismo es mucho más informal y procuran exposición pública, mientras que, la diplomacia son mas formales e incluyen contactos directos con los tomadores de decisiones o autoridades.<sup>569</sup>

Ahora bien, cuando hablamos de sensibilización nos referimos a conciencia o conocimiento, es decir al proceso mediante el cual la población o una persona conoce sobre un tema y se apropia de él, siendo consciente de sus características, la problemática que hay detrás y como se podría actuar al respecto. Lo cual, como dice Pardo, no significa que la persona actúe de acuerdo con lo aprendido, se necesita también, de estrategias de

---

<sup>568</sup> PARDO, CARLOS F. (2006): *Sensibilización Ciudadana y cambio de comportamiento en el Transporte Sostenible*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn, pág. 6.

<sup>569</sup> *Ibidem*: pág. 9.

cambio de comportamiento que harán que la persona, en nuestro caso, utilice el transporte sostenible. Por lo tanto, cambio de comportamiento es cuando una persona de hecho realiza la acción que se desea promover, es decir cambia sus hábitos de movilidad, para comenzar a caminar, montar en bicicleta y/o usar transporte público cotidianamente. Es el complemento de la sensibilización, en cuanto convierte la comprensión del transporte sostenible en una acción efectiva.<sup>570</sup>

En consecuencia, para lograr una implementación exitosa de un sistema de movilidad sostenible se requiere de tres componentes considerados básicos: primero, tener una política clara de la movilidad; luego, un plan de intervención sobre la infraestructura; y finalmente, un proceso de educación, sensibilización y cambio de comportamiento ciudadano. En nuestro caso Cuenca, me atrevo a decir que existe a pesar de los cambios políticos y de una mayor o menor conciencia de las autoridades respecto de este tema, políticas claramente definidas en materia de movilidad; en segundo lugar, existen planes de intervención en materia de infraestructura que mal o bien se vienen ejecutando y otras en fase de diseño; y lamentablemente, a pesar de existir documentos de planificación ejecutados en los últimos años que hacen referencia a la necesidad de sensibilización y cambio de comportamiento, esta tarea en ámbitos puntuales y prácticos pocos avances ha exteriorizado, por lo tanto resulta crucial esta reflexión.

Los principales asuntos que se enfatizan en estos procesos de sensibilización y cambio de comportamiento son:

1. Cuestiones institucionales, relacionados con la política de transporte y su implementación por parte de las entidades encargadas del transporte de la ciudad;
2. Gestión de la demanda y uso de suelo, tanto la gestión del uso del automóvil (peajes urbanos, políticas de parqueo y otros) como la gestión del uso del suelo (uso mixto, desarrollo densificado, entre otros) son parámetros centrales de una política de transporte sostenible y deben ser integrados en la estrategia de sensibilización;

---

<sup>570</sup> Ibídem: pág. 10.

3. Fomento de la caminata, uso de bicicleta y el transporte público son medios parte de una política de transporte sostenible. Son más equitativos, eficientes y limpios;
4. El uso y mejoría de combustibles de mejor calidad, tanto para el transporte público como en los vehículos particulares;
5. Y la consideración de la salud y medio ambiente como temas cruciales, salud pública relacionado con la seguridad vial y el impacto positivo que el transporte sostenible puede tener, así como los efectos en la salud de los ciudadanos y la forma como pueden mitigarse la implantación de sistemas de transporte público, uso de bicicleta y modificación de patrones de conducta.<sup>571</sup>

Lo que si debe estar claro, es que si no existen iniciativas o conciencia plena desde la autoridad o desde los tomadores de decisiones, se puede hacer una campaña desde la ciudadanía dirigida a ellos, de manera que se puedan generar políticas de transporte sostenible en el futuro próximo. Sin embargo, estas pueden dirigirse simultánea o diferenciadamente a comunidades de ciclistas, peatones, conductores de vehículos privados y de servicio público, académicos o grupos de investigación, compañías privadas, agencias multilaterales, estudiantes, tomadores de decisiones y público en general.<sup>572</sup> Por lo tanto, es fundamental definir con claridad a quien se pretende llegar y luego de esto definir una estrategia que ocasiones tiene que ser particular para cada caso, dependiendo de sus conocimientos, sus actitudes respecto de la movilidad, del transporte sostenible y del uso de los diferentes medios existentes.

Una vez definida la composición, de la población a la que queremos llegar, es necesario diseñar una estrategia de intervención adaptada, sin dejar de lado a nadie que haya sido identificado con claridad utilizando, como dice Pardo, tres canales básicos de información, de persuasión y acción, es decir tres tipos de intervención: informativa,

---

<sup>571</sup> *Ibídem*: pág. 14.

<sup>572</sup> *Ibídem*: pág. 11.

persuasiva y actividades específicas. Los mensajes informativos<sup>573</sup> y persuasivos<sup>574</sup> están centrados en la generación de sensibilización, y los mensajes de acción,<sup>575</sup> que buscan cambiar el comportamiento de la población, asunto que sin duda, no es fácil. En definitiva, las tres acciones deben ser implementadas, sí la gente tiene información y monta en bicicleta, la persuasión hará que la usen con pleno convencimiento por que usa un sistema de transporte sostenible.

Uno de los ejemplos, más cercanos a los de Cuenca, es el de Medellín que implementó una estrategia que se denominó “La Cultura Metro” que incluye una serie de acciones de sensibilización y cambio de comportamiento de la población respecto del sistema integrado de transporte intermodal. Se utiliza mensajes informativos, persuasivos y de acción altamente efectivos convirtiendo a Medellín en un ejemplo a seguir en América Latina. La Cultura Metro cuenta con una serie de proyectos como: bibliometro – biblioteca en el Metro, cine arte, conciertos de la tarde, escuela de liderazgo en los barrios de influencia cercana del sistema, navidad comunitaria, concursos de cuento, procesos de formación para usuarios, escuela de padres, metro amigos, trenes de la cultura, mejoramiento urbanístico, poemas en la vía, pregoneros de la lectura, entre otros que llegan a la ciudadanía en general.

Si bien, en casi todos los instrumentos de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca se hace algunas referencias a la necesaria constitución de una nueva cultura del transporte y se llegan a implementar una serie de campañas de concienciación que abordan varios tópicos relacionados con la materia. Existen dos

---

<sup>573</sup> Estos mensajes pueden ser diversa índole, sin embargo deben tener las siguientes características: hacer al ciudadanos conscientes de los problemas del transporte urbano; explicar y relacionar causas y efectos de los problemas de transporte y lo que los ciudadanos pueden hacer para atenuarlos; difundir las actividades realizadas por el transporte sostenible; y promocionar el amplio conocimiento del transporte sostenible y de la disponibilidad de espacios de discusión que sean aprovechables para todos. *Ibídem*: pág. 44.

<sup>574</sup> Este tipo de acción persuasiva puede ser utilizado no solo para sensibilizar sino también para cambiar el comportamiento de las personas y tiene una naturaleza afectiva. En nuestro caso, esta acción o mensaje debería hacer que alguien sienta que lo que se le propone generaría más comodidad o bienestar. En este mensaje se pueden utilizar temas relacionados con valores morales, estándares éticos y calidad de vida. *Ibídem*: pág. 55.

<sup>575</sup> En este caso, el de los mensajes de acción promueven la utilización a través de actividades puntuales del transporte sostenible, esto es, el transporte público o las bicicletas. La acción o comportamiento tiene cuatro componentes básicos: acción que busca promover, la meta, el contexto y el tiempo o momento en el que se pretende realizar la acción. Ahora bien, los criterios para seleccionar el comportamiento son: potencial del impacto, consecuencias inmediatas y obvias, compatibilidad cultural, costo, simplicidad, generalidad y sostenibilidad. *Ibídem*: pág. 61.

instrumentos que en nuestro criterio, desarrollan una estrategia interesante que vale la pena anotar:

En primer lugar, en el Plan de Ciclovías Urbanas desarrollado en el 2012, se habla de una Campaña de sensibilización ciudadana y de respeto a los ciclistas y peatones ya que se observa un comportamiento agresivo e indiferente de los conductores a los peatones y otros usuarios de las vías como los ciclistas. Por lo tanto, implementar campañas que cambien la mentalidad de los conductores y de la ciudadanía en general en el que se respete prioritariamente a peatones (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con capacidades distintas prioritariamente) y ciclistas, y se utilice algunos elementos como la ecología, sostenibilidad, ahorro energético, disminución de ruidos, disminución de congestión vial, ahorro de tiempo, ahorro económico, sensibilidad social, espíritu deportivo, salud, movimiento anti estrés y mayor espacio para la ciudades,<sup>576</sup> es fundamental para el adecuado manejo de la movilidad desde una concepción integral.

En segundo lugar, en el marco del proyecto “Tranvía de los cuatro ríos” se desarrolla un estudio denominado Plan de Comunicación y socialización que establece para empezar algunos objetivos que vale citar: lograr el reconocimiento social del tranvía como modo de transporte de futuro; difundir los valores principales del sistema como la seguridad, eficacia, capacidad tecnológica, sostenibilidad y respeto al medioambiente, calidad de servicio; obtener el prestigio deseado; incentivar el uso del nuevo modo de transporte; acercar el Tranvía a los diferentes públicos; promover la difusión del proyecto; y proyectar acciones institucionales hacia un transporte público moderno, de calidad y sostenible.<sup>577</sup> Este proceso debe ser sostenido en el tiempo y efectivo, de manera que se evite la desinformación y perjudique la implementación de este tipo de proyectos.

El plan o documento en referencia debe establecer además, los públicos a los que se dirige, ciudadanos de Cuenca y su periferia, personas con discapacidad y de la tercera

---

<sup>576</sup> VELASCO, ALEXANDRA Y CASTELLAR, JOSE RAMÓN (2012): *Plan de Ciclovías urbanas y Proyecto Definitivo para fase piloto y Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la ciudad de Cuenca*, Empresa Pública de Movilidad de Cuenca – EMOV EP – MOVÉRE, pág. 220.

<sup>577</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Plan de Comunicación y socialización – Informe E. 1.06*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 8.

edad, integrantes de las asociaciones ciudadanas, estudiantes, niños, personas que desarrollan su actividad laboral en el entorno de la línea, vecinas y vecinos de los barrios, operadores de transportes, generadores de opinión, administraciones públicas y personas que visitan Cuenca. Asimismo, se hace una lista de hitos que deberían difundirse a lo largo del periodo precontractual, contractual y de funcionamiento del sistema.

El plan incluye una batería de ideas fuerza que tienen como finalidad un posicionamiento adecuado de las características del sistema y los adapta a las peculiaridades de la ciudad. Destacamos: El Tranvía es un medio de transporte moderno, ecológico y respetuoso con el medio ambiente, es accesible, cien por ciento para personas con movilidad reducida, es el medio más rápido para circular por la ciudad, ayuda a descongestionar el tráfico urbano, es capaz de transportar a tantos ciudadanos como cuatro autobuses, unirá el centro de la ciudad con los barrios más alejados y que en determinados casos están desconectados entre sí, es un medio de transporte eficaz destinado a atender las necesidades de la ciudadanía, entre otras.<sup>578</sup>

Destacamos además, que el estudio toma en cuenta, aquellas que son consideradas dudas razonables respecto de la ejecución de las obras, planteándose algunas preguntas con sus respectivas respuestas, como líneas generales de argumentación.<sup>579</sup>

Y finalmente, se definen en el documento en referencia, los *conceptos claves* que serán utilizados a la hora de comunicar sobre el Tranvía teniendo en cuenta a aquellos ciudadanos favorables al proyecto y a aquellos escépticos o reticentes al mismo, ya sea por desconocimiento o por intereses, hasta los políticos. El objetivo es convencer de las bondades de un proyecto de transporte moderno, seguro y eficaz para la ciudad a la mayor cantidad de gente posible.

---

<sup>578</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Plan de Comunicación y socialización – Informe E. 1.06*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca, pág. 15.

<sup>579</sup> Se aborda y construye respuesta en temas como: La incertidumbre que generaría en ciertos sectores como personas con movilidad reducida, tercera edad, niños, personas que desarrollan su actividad laboral en el área influencia directa del proyecto y personas que viven en el entorno por donde circulará el Tranvía; como debemos abordar la supresión de plazas de aparcamiento; el caos circulatorio en el centro de la ciudad; el acceso a los garajes; y la supresión de líneas de buses en el trayecto del Tranvía.



Se debe “creer” en lo que se hace, lograr que este interiorizado que el Tranvía es bueno para Cuenca, para la ciudadanía; “transparencia” que representa credibilidad y explicación clara del proyecto; “cercanía – socialización del Tranvía” es decir, contacto permanente con la ciudadanía con vecinos y vecinas, a través de una serie de mecanismos como la creación de una oficina de información y el contacto directo con vecinos, Cámaras de Comercio, Industria, Transporte, Construcción y otros colectivos ciudadanos; “compromiso con el entorno” esto es, la cercanía que debe tener el proyecto con actividades de la ciudad en materia cultural, deportiva y educativa siempre con objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas que viven o trabajan en Cuenca; “compromiso con el medio ambiente, espacios habitables”, el Tranvía es un medio sostenible que busca solucionar los problemas de tráfico vehicular y mejorar los tiempos de transporte de la ciudadanía, su uso contribuirá a disminuir el uso de coches en la ciudad, a reducir las emisiones de CO2 a la atmósfera, a reducir los impactos acústicos, a transformar las calles en espacios más habitables.

En definitiva, se trata de creer, por lo que nuestra tarea será la de concienciar e ilusionar ante la llegada de un nuevo servicio para la ciudad. Pero no como un servicio cualquiera, sino de calidad, seguro, eficaz, accesible y sostenible. Para ello, tenemos que ser transparentes, cercanos, estar comprometidos con nuestro entorno, nuestra ciudad y la defensa del medio ambiente. El objetivo es único y común: Mejorar la calidad de vida de nuestros vecinos.<sup>580</sup>

Por lo tanto, la investigación realizada nos ha permitido confirmar la hipótesis de que entre 1999 al 2014 y especial a partir del 2009, el conjunto de transformaciones legales, institucionales y técnicas en materia de movilidad nos llevan a la implementación de un modelo de Movilidad Sostenible y a al inicio de la implementación de un Sistema Integrado de Transporte en el Cantón Cuenca. Todo esto se fundamenta: primero, en haber asumido la competencia plena, de planificar, regular y controlar, luego del proceso de descentralización que se llevó a cabo entre el gobierno nacional y local, lo que representó un hito a nivel nacional y en un ejemplo a seguir en 1999 y en el 2012; segundo, en el proceso creación y fortalecimiento de una institucionalidad fuerte y especializada en esta materia, que permite y permitirá ejercer con eficiencia las

---

<sup>580</sup> ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): op. cit., pág. 29.

competencias que le corresponden al Gobierno Autónomo en el marco de una planificación participativa y de un nuevo modelo de gestión; y tercero, en una profunda transformación legal que garantiza y legitima todo tipo de intervención de la corporación municipal.



## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Descentralización, Transparencia y Seguridad Jurídica en América Latina y Europa*, Fernández de Losada, Agustín y Serrano Madrid, Claudia (Dirs.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 2014.
- AA.VV.: *Lecturas de Gestión Pública*, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dirs.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.
- AA.VV.: *Territorio y Descentralización: Transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*, 2da. ed., Salazar Carrillo, Anabel, Bravo Nieto, Diego, y Jarrín Feijóo, Soraya, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – Consejo Nacional de Competencias, Quito, 2013.
- AAVV.: *Administración 2032*, Arenilla Sáez, Manuel. (Dir.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 2014.
- ÁBALOS, JOSÉ LUIS y ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS (2006): *La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid.
- AGLIETA, MICHEL (2000a): “La globalización financiera”, *Revista Capítulos*, No. 59, Sistema Económico Latinoamericano, Mayo-Agosto.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2003), *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*, Consultoría de capacitación en Desarrollo Territorial y gestión del territorio promovido por la Unión Europea, Agosto 2003.
- ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2004): “El Enfoque del Desarrollo Local”, *Cuadernos DEL* Número I Organización Internacional del Trabajo, Julio 2004.
- ALCALDIA DE CUENCA (2014): *Informe de Gestión 2009-2014*, Cuenca.
- ALCANTARA VASCONCELLOS, EDUARDO (2010): *Análisis de la Movilidad Urbana: espacio, medio ambiente y equidad*, Corporación Andina de Fomento – CAF, Bogotá.
- AMIN, SAMIR (1999): *El capitalismo en la era de la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona.
- ANDRADE CAMPAÑA, JESSICA (Dir.): *Empresas Públicas y Planificación, su rol en la transformación social y productiva*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, Quito, 2003.
- ANTÚNEZ, IVONNE citado por HERNÁNDEZ JUÁREZ, JOSÉ LUIS y PÉREZ CERVANTES, BALTAZAR (2013): “Gestión de los Servicios Públicos Municipales: Un Análisis de la Percepción Ciudadana” en *International Journal of Good Conscience* 8, Octubre 2013.
- ANTÚNEZ, IVONNE Y GALILEA, SERGIO (2004): *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Santiago de Chile.
- ARIAS GOYTRE, FELIX (2001): “Problemática urbana actual”, 4 de octubre 2001, (<http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/wiew/2592/2658>).
- ARIAS, SALVADOR (1997): “Globalización económica y modelo de acumulación”, *Revista Utopías*, Madrid.

- ARIAS, XOSÉ CARLOS (2000): “Liberalización y seguridad financieras en los mercados emergentes”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 6, México, junio de 2000.
- ARTELIA VILLE & TRANSPORT (2011): *Estudio de Definición de la Red Primaria de Transporte de la ciudad de Cuenca y de factibilidad de su Primera Línea*, Alcaldía de Cuenca.
- BALBO, MARCELO: “La planificación y gestión urbana local” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, Junio de 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID (2013): *Las tecnologías de bajo carbono pueden transformar las flotas de buses en Latinoamérica*, Clinton Climate Initiative – C40 Cities Climate Leadership Group, Washington.
- BAÑÓN i MARTÍNEZ, RAFAEL y JIMÉNEZ, SERGIO (2014): *La Nueva Gestión Pública*, Instituto de Educación Superior – TQM Editorial, Madrid.
- BARRERA, AUGUSTO. “Estado, sociedad y territorio: El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina”, *Revista Nueva Sociedad* No. 210, Julio – Agosto 2007, pág. 190.
- BARRERA, AUGUSTO. Ponencia en el *Seminario Internacional “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador”*, FLACSO – Ecuador, 11-12 diciembre 2006.
- BARZELAY, MICHAEL (2003): *La Nueva Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- BAZAGA FERNÁNDEZ, ISABEL: “Dirección Estratégica y Generación de Valor Público: Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público”, *Máster Universitario en Alta Dirección Pública – apuntes 2014-2015*, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Marañón, Madrid.
- BEBBINGTON, ANTHONY, DELAMAZA, GONZALO y VILLAR, RODRIGO: “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”, junio 2005.
- BECK, ULRICH (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona.
- BECK, ULRICH (2000): “El sex appeal de la ideología liberal está menguando”, *Diario El País*, 25 de noviembre de 2000.
- BETTO, FREI (1997), “Neoliberalismo: la nueva fase del capitalismo”, en *Utopías Revista de debate político*, Vol. 3, Madrid, 1997.
- BOYE SOTO, OTTO (2000): “Integración latinoamericana: ¿Respuesta a una globalización unidimensional”, *Revista Capítulos*, No. 58, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, Enero-Abril 2000.
- BOYER, ROBERT (1999): “Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización.”, *Revista de la CEPAL*, No. 69, Diciembre de 1999.
- BRAXTON CIA. LTDA (2012): *Sistema Integrado de Transporte - SIT – Diseño del Plan Operacional Fase I*, Alcaldía de Cuenca.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (1998), *Globalización, cultura y modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

- BUCHANAN, COLIN (1963): *El tráfico en las ciudades*, Editorial Tecnos, Madrid.
- CAMPOS, JAVIER y SOCORRO, Ma. PILAR: El Transporte en la sociedad del Siglo XXI: política de transporte europea y española, *Revista Ekonomiaz N.o 73, 1er cuatrimestre, 2010*.
- CANALS, JORDI (2009): “*Después de la Crisis Financiera*”, en *las múltiples caras de la globalización*, BBVA, Madrid, 2009.
- CARRIÓN, FERNANDO (2010): “Local y global: una aproximación desde el sentido de pertenencia” en *Proposiciones*, número 37, 2010.
- CASTELLS, MANUEL (1998), *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Volumen 3, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, MANUEL (2000): “La red y el nuevo mundo, según Manuel Castells”, *Babelia El País*, 9 de diciembre de 2000.
- CASTELLS, MANUEL (2000a): *La era de la información: la sociedad red*, Volumen 1, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, MANUEL (2009): *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTRO ÁLVAREZ, ULISES (2009), “*Estructuras Regionales Emergentes y Desarrollo Turístico Sustentable*”, *Tesis Doctoral UCA 2009*, (<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2010/uca>)
- CENTELLES i PORTELLA, JOSEP (2006): *El buen Gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES APLICADA EN DERECHOS HUMANOS (2013): *Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal de México 2011-2012*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, México.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ: “La Gobernanza Hoy: Introducción” en *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ (Coord.), Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, Madrid, 2005.
- CHAUVIN, JUAN PABLO (2007): *Conflicto y Gobierno Local: El caso del Transporte Urbano en Quito*, Editorial Abya-Yala y FLACSO – Ecuador, Quito.
- CHOMSKY. NOAM (2001): “¿Por qué el Foro Social Mundial?”, Biblioteca de las Alternativas, Foro Social Mundial 2001, Porto Alegre.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.
- COMISION EUROPEA - DIRECCION GENERAL DE MOVILIDAD Y TRANSPORTES (2011): Libro Blanco de Transportes, hacia un espacio único europeo de transporte: Por una política de transportes competitiva y sostenible, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2010): *Plan de Acción de Movilidad Urbana*, Bruselas.
- Conferencia dictada por Vicenc Pedret Cusco, Consejero Económico de la Comisión Europea sobre el nuevo libro blanco “Transporte 2050 de la Comisión Europea y la movilidad urbana, Madrid, 18 y 19 de octubre de 2011.
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012): *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Quito.
- Constitución de la República del 2008;
- CORREA, EUGENIA (1999): “Liberalización y crisis financieras”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 49, núm. 2, México, enero de 1999.

- CROZIER, MICHEL: “La necesidad urgente de una nueva lógica” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.
- DE LA DEHESA, GUILLERMO (2000): *Comprender la Globalización*, Alianza Editorial, Madrid.
- DICKEN, PETER (2009): “El mundo no es plano: La profunda desigualdad geográfica de la globalización en las múltiples caras de la globalización”, BBVA, Madrid.
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP;
- EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO – EDEC EP: Modelo de Gestión del Portal de Artesanías de Cuenca, 2012.
- EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO – EDEC EP: Plan de Emprendimiento de Cuenca, 2013.
- EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO – EDEC EP: Plan de Reactivación del Sector Artesanal de Cuenca, 2013.
- EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO – EDEC EP: Plan Estratégico de la Empresa de Desarrollo Económico – 2013-2020.
- EMPRESA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CUENCA – EDEC EP (2013), *Plan de Reactivación del sector productor Artesanal*, Cuenca.
- EMPRESA DE MOVILIDAD, TRANSITO Y TRANSPORTE – EMOV EP: *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, Resoluciones de los Directorios 2012, 2013, 2014 y 2015*.
- EMPRESA DE MOVILIDAD, TRANSITO y TRANSPORTE – EMOV EP: *Manual Orgánico Funcional*, Resolución del Directorio, Julio de 2011.
- Estadísticas del Comercio Internacional” publicado en el 2014 ([www.wto.org/spanish/news\\_s/pres15\\_s/pr739\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr739_s.htm)).
- ESTEFANIA, JOAQUIN (1997), *Contra el pensamiento único*, Editorial Taurus, Madrid.
- ESTEFANIA, JOAQUIN (2000): *Aquí no puede ocurrir: el nuevo espíritu del capitalismo*, Editorial Taurus, Madrid.
- ESTEVE PARDO, JOSÉ (2014): *Estado Garante. Idea y Realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP- Investiga, Madrid.
- ESTEVE PARDO, JOSÉ: “¿Es sostenible el Estado social?” en *Diario El País* del 24 de octubre de 2013.
- Estudio realizado por la Consultora Internacional eMARKETER (<http://www.emarketer.com/Article/Retail-Sales-Worldwide-Will-Top-22-Trillion-This-Year/1011765>) .
- ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Criterios de Diseño de Sistemas de Operación y Administración y Sistemas de Señalización – Informe E 2.06*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
- ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Diseños Urbanísticos y Arquitectónicos - Informe E 2.01*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
- ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Estudios Complementarios y de Ingeniería Básica para el Tranvía*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
- ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Estudio de Viabilidad Técnica – Etapa I y II - Informe E 1.08.1 e Informe E 1.08.2*,

- Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
- ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): Informe Final del Análisis de la Situación Actual del Sistema de Transporte – ETAPA II – Informe E.102.2., Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Final de la Modelización del Transporte y Proyecciones de demanda y oferta – Informe E 1.04.*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Final de la Evaluación socioeconómica – Parte I y II, Informe E 1.07 e Informe E 1.07.2*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Final de la operación y mantenimiento del Sistema – Informe E. 1.11*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Informe Plan de Comunicación y socialización – Informe E. 1.06*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - ETS EUSKAL TRENBIDE SAREA – RED FERROVIARIA VASCA (2012): *Sistema de Transporte – Etapa I -Informe E 2.04.1*, Alcaldía de Cuenca e Instituto Nacional de Preinversión de la República del Ecuador, Cuenca.
  - FERRER, ALDO (1996): *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
  - FERRER, ALDO (1998), “Hechos y ficciones de la globalización” en *Revista Capítulos*, Sistema Económico Latinoamericano, Núm. 53, Enero-Junio 1998.
  - FERRER, ALDO (1998): “América Latina y la globalización”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre de 1998.
  - FIGUEROA, OSCAR (2013): “Infraestructura y servicios de Transporte terrestre, ciudad y movilidad en América Latina” en *Infraestructuras urbanas en América Latina, gestión y construcción de servicios y obras públicas*, ERAZO ESPINOSA, JAIME (dir.), IAEN Instituto de Altos estudios Nacionales, Quito, 2013.
  - FIGUEROA, OSCAR (2013): “Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina”, *Revista Eure* Vol. XXXI, No. 94, Santiago de Chile, diciembre 2015.
  - FITZPATRICK, SEAN: “Las colaboraciones público-privadas. Principales aspectos económicos y directrices básicas” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008.
  - FJELLSTROM, KARL (2002): *Perspectiva General del Texto de Referencia, y Materias Transversales del Transporte Urbano*, Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania.
  - FONT, LEOPOLDO (2009): *Modalidades de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España*, Centro de Estudios Andaluces – Consejería de la Presidencia, Sevilla.



- FUNDACIÓN MUNICIPAL DE TURISMO PARA CUENCA (2011), *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del destino Cuenca y su área de influencia*, Green Consulting, Cuenca.
- GARAY, LUIS JORGE (1999): *Construcción de una nueva sociedad*, Tercer Mundo Editores, Santa Fé de Bogotá.
- GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Revista Presupuesto y Gasto Público No. 47*, Secretaría General de Presupuesto y Gastos – Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2007.
- GARCÍA-CANAL, ESTEBAN y GUILLEN, MAURO F. (2014): “El auge de las nuevas multinacionales” en *Reinventar la Empresa en la era digital*, BBVA Open Mind, Turner, Madrid.
- GIDDENS, ANTHONY (1993): *Consecuencias de la modernidad*, Editorial Alianza, Madrid.
- GIDDENS, ANTHONY (1999): *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia*, Editorial Taurus, Madrid.
- GIDDENS, ANTHONY (2001), *La tercera vía y sus críticos*, Editorial Taurus, Madrid.
- GIDDENS, ANTHONY (2010): *La política del cambio climático*, Alianza Editorial, Madrid.
- GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - CENTRO DE INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS ECONOMICA (2013): *Guía metodológica y aplicación del criterio de impacto económico en la ciudad de Cuenca – Ecuador*, Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) – Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca.
- GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA - IDOM COMPAÑÍA INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES INTEGRADOS E3 (2013), *Estudio Crecimiento Urbano en la ciudad de Cuenca*, Proyecto Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Cuenca.
- GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Diagnóstico*, Cuenca.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Análisis de la situación actual del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca*, Agosto.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): *Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030*, Agosto.
- GONZÁLEZ, FRANCISCO (2009): “La dinámica compleja de la Globalización y la crisis financiera en las múltiples caras de la globalización”, BBVA, Madrid, 2009.
- GRANDA, PAUL: Exposición en el Foro Iberoamericano de la Movilidad, Quito Distrito Metropolitano 13 y 14 de Octubre de 2013.
- GREENSPAN, ALAN citado por WOODWARD, BOB, “La Reserva de Greenspan: Un retrato del hombre que se ha convertido en el símbolo de la supremacía económica de Estados Unidos”, *El País*, 17 de diciembre de 2000.

- GUNN, LEWIS: “Perspectivas en Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUEQUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.
- HAURIOU, MAURICE citado por ÁBALOS, JOSÉ LUIS y ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS (2006): *La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid.
- HELD, DAVID (2000): “¿Hay que regular la globalización?”, *Revista Claves*, No. 99, Madrid, Enero de 2000.
- HELD, DAVID (2005), *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid.
- HERMIDA, CARLA (2015): El Municipio de Cuenca-Ecuador como planificador del Transporte Público: Primeros Quince años, *Ponencia en Conferencia Internacional sobre Movilidad en Lima – Perú*.
- HERMIDA, CARLA (2015): *Movilidad y planeamiento urbano, diálogos y monólogos. El caso de Cuenca-Ecuador*, Presentación etapa final de tesis de doctorado, Universidad Católica de Chile, Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Santiago.
- HERZER, HILDA y PASSALAQUA, EDUARDO: “Gestión de servicios públicos en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, junio de 2003.
- HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO (1998), *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*, Editorial Diana, México D.F.
- Hughes, Owen: “La Nueva Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE
- HUNTINGTON, SAMUEL (1998): *El choque de las civilizaciones*, Editorial Paidós, Barcelona.
- ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CUENCA (2011): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Planes y Programas*, Secretaría General de Planificación.
- Informe “State of Connectivity 2014. A Report on global Internet Access” de internet.org.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2016): *Reporte de Pobreza*, Marzo 2016, Quito.
- IRUREROCHER, TIRSO LUIS: “Polity, politics, policy” en *Diario El País* del 9 de mayo de 2002.
- JARAMILLO, RAÚL citado por HERNÁNDEZ JUÁREZ, JOSÉ LUIS y PÉREZ CERVANTES, BALTAZAR (2013): “Gestión de los Servicios Públicos Municipales: Un Análisis de la Percepción Ciudadana” en *International Journal of Good Conscience* 8, Octubre 2013.
- JORDAN, RICARDO (2003): “Ciudad y Desarrollo en América Latina” en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO. SIMIONI, DANIELA (Comp) Comisión Económica para América Latina – CEPAL, Santiago, 2003.
- LAFONTAINE, OSKAR (2000): *El corazón late a la izquierda*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP;

- Ley Orgánica de Servicio Público – LOSEP;
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP;
- LITMAN, TODD (2002): El manejo de la Movilidad, Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania.
- LLISTERRI, JUAN J. (2000), “Competitividad y Desarrollo Local”, Documento de Discusión SDS/SME, Marzo de 2000.
- LLOP TORNÉ, JOSEP MARIA (2012): “Ciudades Intermedias: Urbanización e intermediación” en *Ciudades Intermedias: Dimensiones y definiciones*, LLOP, JOSEP M Y USÓN EZEQUIEL (Editores), Universitat de Lleida y Editorial Milenio, Lleida, 2012.
- LLOP TORNÉ, JOSEP MARÍA y DOEFLICH, SARA (2015): *Documento marco para Ciudades Intermedias: Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias*, Unión de Ciudades y Gobiernos Locales – CGLU - Universitat de Lleida – Cátedra UNESCO, Lleida.
- LLORENS, JUAN LUIS. ALBURQUERQUE, FRANCISCO. DEL CASTILLO, JAIME (2002), *Estudios de caso de desarrollo local en América Latina*, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Mayo 2002.
- LONGO, FRANCISCO y ALBAREDA ADRIÁ (2015): *Administración pública con valores, instrumentos para una gobernanza ética*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- LOPES, NEY (1997): “Repercusiones de la globalización en el desarrollo: la integración como respuesta”, *Revista Capítulos*, No. 50, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, 1997.
- MAC DONALD, JOAN: “Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe”, en *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, junio de 2003.
- MACHADO, JORGE ALBERTO (2000), “*Lo Local y lo Global: una Constante Transformación*” 2000.  
(<http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/glocal.htm>)
- MANRIQUE CAMPOS, IRMA Coord. (2000): *Arquitectura de la crisis financiera*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
- MARIAL MEDINA, PILAR: “Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad”, *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, Septiembre de 2011.
- MARTIN MATEO, RAMÓN (1969): *El Horizonte de la Descentralización*, Colección de Estudios de Administración local, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- MARTINEZ PEINADO, JAVIER (1999): *El capitalismo global: límites al desarrollo y a la cooperación*, Editorial Icaria, Barcelona.
- MAX-NEFF, MANFRED. ELIZALDE, ANTONIO. HOPENHAYN, MARTIN (1986): *Desarrollo a Escala Humana una opción de futuro*, Cepaur – Fundación Dag Hammarskjold, Santiago de Chile.
- MAYOBRE, EDUARDO (1998): “Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina”, *Revista Capítulos*, No. 53, Sistema Económico Latinoamericano, Enero-Junio de 1998.

- MAYOBRE, EDUARDO (1998): “Realidad y mito de la globalización”, Sistema Económico Latinoamericano, mayo de 1998.
- METCALFE, LES: “Gestión Pública: De la imitación a la Innovación” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dirs.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS – VICEMINISTERIO DE GESTION DEL TRANSPORTE (2012): *Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre, modelos de operación para la transferencia de competencias a los GADS y ejemplos de fuentes de financiamiento*, Ceygestión de Proyectos, Quito.
- MIRALLES-GUASCH, CARME (2002): *Ciudad y Transporte*, Editorial Ariel Geografía, Barcelona.
- MONTALVO ABIOL, JUAN CARLOS: “Interés General y Administración Contemporánea” en *Universitas – Revista de Filosofía, Derecho y Política*, No. 14, julio 2011.
- MONTEZUMA, RICARDO: “El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado” en *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, ERAZO ESPINOSA, JAIME (Dir.), Flacso, sede Ecuador, Quito, 2009.
- MONTEZUMA, RICARDO (2015): *Sistemas Públicos de Bicicletas para América Latina: Guía práctica para la implementación*, Fundación Ciudad Humana, Corporación Andina de Fomento, Agencia Francesa de Desarrollo, Bogotá.
- MOORE, MARK H.: “La privatización de la gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008.
- MUNICIPALIDAD DE CUENCA: *Estatuto de Gestión Organizacional por procesos de la Corporación Municipal de Cuenca*, enero de 2011, Cuenca.
- NIETO, ALEJANDRO (2012): *El desgobierno de lo público*, Ariel Editorial, Barcelona.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1999): *La reforma del sistema financiero internacional: Un debate en marcha*, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- OJEDA, LAUTARO (1998): *Encrucijadas y Perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Ediciones Abya-Yala.
- OLÍAS DE LIMA, BLANCA: “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública” en *La Nueva Gestión Pública*, OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001.
- OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA: “Gestión Pública y Políticas públicas” en *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, PASTOR ALBALADEJO, GEMA (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- ONU HABITAT – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013): *Planificación y diseño de una Movilidad Urbana Sostenible: Orientaciones para Políticas*, Grupo Editorial Taylor & Francis, New York.
- ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO. Estadísticas del comercio internacional 2014.

- PADECO Co. Ltd., Chodai Co. Ltd. y Transcraft Transport Engineering Consultants. *Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable para una Ciudad Piloto*, Cuenca – Ecuador, Noviembre 1999.
- PALAZUELOS, ENRIQUE (1998): *La globalización financiera y la internacionalización del capital financiero a finales del siglo XXI*, Editorial Síntesis, Madrid.
- PARDO, CARLOS F. (2006): *Sensibilización Ciudadana y cambio de comportamiento en el Transporte Sostenible*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn.
- PARDO, CARLOS FELIPE (2009): *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL - Naciones Unidas y France Coopération, Santiago de Chile.
- PARRADO, SALVADOR (2015): *El análisis de la Gestión Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PATIÑO, RICARDO (2013): “Ecuador: Socialismo de Nuevo tipo e integración Sudamericana en América Latina” en *¿Cómo construir el Desarrollo Hoy?*, VIDAL GREGORIO, GUILLEN ARTURO y DÉNIZ JOSÉ (Dir.), Editorial Fondo de Cultura
- PEÑALOSA, ENRIQUE (2002): *El papel del Transporte en la Política de Desarrollo Urbano*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania.
- PICO ACOSTA, HERNAN (2014): *Guía Metodológica para la Constitución y Definición de Modelos de Gestión de Empresas Públicas de Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Consejo Nacional de Competencias – Consultoría, Quito.
- PIORE, MICHAEL (1998): Intervención en la reunión regional Europea de la Comisión Progreso Global, Berlín junio de 1998.
- POLLIT, CHRISTOPHER y BOUCKAERT, GEERT (2010): *La reforma de la Gestión Pública: un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS – ONU HABITAT (2013). *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones políticas*, New York.
- PUIG, TONI (2009): *Marca ciudad: Como rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*, Editorial Paidós, Barcelona.
- QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.
- RAMIREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE (2004): *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes 1990-2003*, Instituto Nacional de Administración Pública – Colección Iberoamérica, Madrid.
- RAMIRO, PEDRO y GONZÁLEZ, ERIKA (2013): “Empresas transnacionales: impactos y resistencias” en *Ecologista* Núm. 77, 2013.
- RAMOS RAMOS, BENITO Y SÁNCHEZ NARANJO, CONSUELO (2013): *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias de la administración española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

- REIS FIALHO, ANDRE GUSTAVO Y ARIAS V, CESAR. (2006): *Estudio de actualización operacional del Sistema Integrado de Transporte, Municipio de Cuenca – UN-HABITAT*, Cuenca.
- RIFKIN, JEREMY. “Estamos en un capitalismo cultural”, Entrevista en El País, 22 de octubre de 2000.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO (2012): *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO y MERINO ESTRADA, VALENTÍN (2014): *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid.
- ROUQUAUD, INÉS y PACHECO, ALICIA: “La relación entre políticos y administradores en el gobierno local” en *Revista de Temas Sociales Kairos*, número 19, 2007.
- SABATINI, FRANCISCO: “Direcciones para el futuro” en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, JORDAN, RICARDO y SIMIONI, DANIELA (Comp.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, Junio de 1998.
- SANCHO ROYO, DAVID (2002): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid.
- SAULIÈRE, SAYA (2009): *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT – Banco del Estado, Cities Alliance, Quito.
- SAVAS, E. S.: “La nueva gestión pública” en *Estrategias para un Gobierno Eficaz*, CABRILLO, FRANCISCO, FITZPATRICK, SEAN y GOMEZ-POMAR, JULIO (Coord.), LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008.
- SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO (2013): *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, SENPLADES, Quito.
- SECRETARIA PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (2000): “Globalización, inserción e integración: tres grandes desafíos para la región”, Junio 2000.
- SEMPRUN, JORGE (1998): “La globalización como un proceso histórico”, Seminario: Globalización e identidad cultural, Comisión Progreso Global, Rabat, abril de 1998.
- SILVA LIRA, IVÁN (2003): Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES – Comisión Económica para América Latina – CEPAL, *Serie Gestión Pública No. 42*, Santiago de Chile.
- SOROS, GEORGE (1999), *La crisis del capitalismo global: La sociedad abierta en peligro*, Editorial Debate, Madrid.
- STEWART, JOHN y RANSON, STEWART: “Le gestión en el ámbito público” en *Lecturas de Gestión Pública*, BRUGUE QUIM y SUBIRATS, JOAN (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.

- STIGLITZ, JOSEPH (2006): *Como hacer que funcione la globalización*, Editorial Taurus, Madrid.
- STRANGE, SUSAN (1999): *Dinero Loco, el descontrol del sistema financiero global*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Thurow, Lester C. citado por MAYOBRE, EDUARDO en “Realidad y mito de la globalización”.
- TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ (2004): *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- TORRES & RIVAS CÍA. LTDA (2011): *Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos*, Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.
- TOUZA RODRÍGUEZ, JULIO (2013): “El Desarrollo de la ciudad: Nuevos barrios sostenibles, humanos, accesibles e inteligentes” en *Retos para la Sostenibilidad de las Ciudades Inteligentes*, LOPEZ QUERO, MANUEL. LOPEZ VEGA, ANTONIO. AVILÉS PALACIOS, CARMEN. (Dir): Fundación José Ortega y Gasset – Gregorio Marañón – Cátedra Ciudad Sostenible y Empresa, Madrid, 2013.
- VALDIVIELSO DEL REAL, ROCIO: “La Reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de cuestión y su aplicación al caso español” en *La Nueva Gestión Pública*, OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001.
- VALLESPÍN, FERNANDO (2000): *El futuro de la política*, Editorial Taurus, Madrid.
- VARELA, MANUEL y VARELA FELIX (1998): *Sistema monetario y financiación internacional*, Editorial Pirámide, Madrid, 1998.
- VELASCO, ALEXANDRA Y CASTELLAR, JOSE RAMÓN (2012): *Plan de Ciclovías urbanas y Proyecto Definitivo para fase piloto y Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la ciudad de Cuenca*, Empresa Pública de Movilidad de Cuenca – EMOV EP – MOVÉRE.
- VERDESOTO, LUIS (2000): *¿Por qué y para qué descentralizar el estado ecuatoriano?*, Banco Mundial, Washington.
- VERDESOTO, LUIS (2000): *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Banco Mundial, Washington.
- VIDAL VILLA, JOSÉ MARÍA (1998): *Mundialización*, Editorial Icaria, Barcelona.
- VILLORIA MENDIETA, MANUEL e IZQUIERDO SÁNCHEZ, AGUSTÍN (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno*, Tecnos Editorial, Madrid.
- VILLORIA, MANUEL (1996): *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid.
- WRIGHT, LLOYD (2002): *El Transporte Masivo Rápido en Autobuses TMRB*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Eschborn – Alemania.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA: “Gobernanza: una mirada desde América Latina” en *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 38, julio – diciembre 2011.

## **ANEXOS**





CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA



**Anexo No. 1**  
**MATRIZ DE SÍNTESIS DEL MARCO LEGAL SUSTENTO DEL**  
**MODELO DE GESTIÓN DEL PDOT DE CUENCA**

## ANEXO 01

### MATRIZ DE SINTESIS DEL MARCO LEGAL SUSTENTO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO (PDOT) DE CUENCA

AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
<b>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (CRE, 2008)</b>	<p><b>Art. 1."</b> <i>El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.</i></p> <p><b>Art. 95."</b> <i>Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad</i></p>	<p><b>Art. 275."</b> <i>El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio"culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.</i></p> <p><b>Art. 238."</b> <i>Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.</i></p> <p><b>Art. 248."</b> <i>Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con</i></p>	<p><b>PARTICIPACIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.</b></p> <p><b>Art. 100."</b> <i>En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.</i></li> <li>2. <i>Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.</i></li> <li>3. <i>Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.</i></li> <li>4. <i>Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.</i></li> <li>5. <i>Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para</i></li> </ol>	<p><b>PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO</b></p> <p><b>Art. 279."</b> <i>El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaria técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.</i></p>

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
	<i>e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.</i>	<i>la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.</i>	<i>el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.</i>	
<b>LEY ORGANICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (LOPC, 2010)</b>	<p><b>Art. 4."</b> Principios de la participación." La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.</p> <p><b>Art. 29."</b> La participación y la construcción del poder ciudadano." El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.</p>	<p><b>Art. 30."</b> Las organizaciones sociales." Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir; que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como, de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.</p>	<p><b>DE LA INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL</b></p> <p><b>Art. 64."</b> La participación local." En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;</li> <li>2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;</li> <li>3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;</li> <li>4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,</li> <li>5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.</li> </ol> <p>La denominación de estas instancias se definirá en cada nivel de gobierno. Para el cumplimiento de estos fines, se implementará un conjunto articulado y continuo de mecanismos, procedimientos</p>	<p><b>DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</b></p> <p><b>Art. 67."</b> Del presupuesto participativo." Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.</p> <p><b>Art. 68."</b> Características del presupuesto participativo." Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.</p> <p><b>Art. 69."</b> Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo." La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del</p>

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
			<p>e instancias.</p> <p><b>Art. 65."</b> De la composición y convocatoria de las instancias de participación ciudadana a nivel local." Estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno.</p> <p>La máxima autoridad de cada nivel de gobierno será responsable de la convocatoria que deberá ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional.</p> <p>Las delegadas y delegados de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales.</p> <p>La máxima autoridad local convocará a las instancias locales de participación cuando se requiera para cumplir con sus finalidades; en ningún caso, menos de tres veces en el año.</p> <p><b>DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b></p> <p><b>Art. 88."</b> Derecho ciudadano a la rendición de cuentas." Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al</p>	<p>presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa el nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.</p> <p><b>Art. 70."</b> Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo." La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p><b>Art. 71."</b> <b>OBLIGATORIEDAD DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO."</b></p> <p>Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las</p>

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
			<p>año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.</p> <p><b>Art. 89."</b> Definición." Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.</p>	<p>organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. De los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.</p> <p><b>Art. 72."</b> Definición." Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley.</p>
<b>CODIGO ORGANICA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD, 2010)</b>	<p><b>Art. 3."</b> <b>PRINCIPIOS.</b>" El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: (...)</p> <p>g) Participación ciudadana." La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por</p>	<p><b>Art. 29."</b> <b>FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.</b>"</p> <p>El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:</p> <p>a) De legislación, normatividad y fiscalización:</p> <p>b) De ejecución y administración: y,</p>	<p><b>PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO</b></p> <p><b>Art. 233."</b> <b>PLAZO.</b>" Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades</p>	<p><b>Art. 238."</b> <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRIORIZACIÓN DEL GASTO."</b></p> <p>Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de</p>

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
	<p><i>todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.</i></p> <p><b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS</b></p> <p><b>Art. 302."</b> Participación ciudadana." La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.</p> <p><i>La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.</i></p> <p>Los gobiernos autónomos</p>	<p><i>c) De participación ciudadana y control social.</i></p> <p><b>Art. 54." FUNCIONES."</b> Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:</p> <p><i>d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.</i></p> <p><i>e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;</i></p> <p><b>Art. 64." Funciones."</b> Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:</p> <p><i>c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial.</i></p>	<p><i>establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley.</i></p> <p><b>Art. 234." CONTENIDO."</b> Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisfice, la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento.</p> <p><i>Los programas deberán formularse en función de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.</i></p> <p><b>Art. 304." SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA."</b> Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.</p> <p><i>El sistema de participación ciudadana se constituye para:</i></p> <p><i>a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;</i></p> <p><i>b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y,</i></p>	<p><i>ingresos será presentado en el mismo plazo del inciso anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente.</i></p> <p><i>La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los linchamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.</i></p> <p><b>Art. 241." PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO."</b></p> <p><i>El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la</i></p>



CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
	<p><i>descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.</i></p> <p><i>Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de ' establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.</i></p>		<p><i>en general, en la definición de propuestas de inversión pública;</i></p> <p><i>c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;</i></p> <p><i>d) Participar en la definición de políticas públicas;</i></p> <p><i>e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;</i></p> <p><i>f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;</i></p> <p><i>g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y.</i></p> <p><i>h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.</i></p> <p><i>El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y</i></p>	<p><i>documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local.</i></p> <p><b>Art. 250." PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES."</b></p> <p><i>Una vez sancionada la normativa presupuestaria, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera la programación de actividades de los gobiernos autónomos descentralizados y someterán a consideración del ejecutivo del gobierno autónomo un calendario de ejecución y desarrollo de actividades, detalladas por trimestres, el mismo que se conocerá en el seno de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. Esta programación guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial.</i></p> <p><b>Art. 266." RENDICIÓN DE CUENTAS."</b></p> <p><i>Al final del ejercicio fiscal, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado convocará a la asamblea territorial o al organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el</i></p>



CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
			<p><i>representantes de la sociedad de su ámbito territorial.</i></p> <p><i>La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado.</i></p>	<p><i>cumplimiento de sus metas, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año.</i></p>
<p><b>CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPFP, 2010)</b></p>	<p><b>Art. 2." LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO."</b></p> <p><i>Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;</i></li> <li><i>Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;</i></li> </ol> <p><b>Art. 5." Principios comunes."</b> <i>Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los</i></p>	<p><b>Art. 12." PLANIFICACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS."</b></p> <p><i>La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.</i></p> <p><b>Art. 13." PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA."</b></p> <p><i>El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código.</i></p> <p><i>El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de</i></p>	<p><b>Art. 18." SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA."</b></p> <p><i>Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.</i></p> <p><b>Art. 21." ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA."</b></p> <p><i>El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.</i></p> <p><i>Adicionalmente, forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>El Consejo Nacional de Planificación;</i></li> <li><i>La Secretaría Técnica del Sistema;</i></li> </ol>	<p><b>Art. 28." CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS."</b></p> <p><i>Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;</i></li> <li><i>Un representante del legislativo local;</i></li> <li><i>La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del GAD y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;</i></li> <li><i>Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos;y,</i></li> </ol>

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y LA FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMERICA LATINA



AMBITOS DE APLICACION INSTRUMENTOS LEGALES	PRINCIPIOS / DEFINICIONES	REGIMEN DE DESARROLLO Y COMPETENCIAS	OBLIGACIONES DE LOS GAD's.	ESTRUCTURA ORGANICA
	<p><i>siguientes principios:</i></p> <p>5. Participación Ciudadana." Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas.</p>	<p><i>participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley.</i></p> <p><b>Art. 46." FORMULACIÓN PARTICIPATIVA."</b></p> <p><i>Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los GAD's.</i></p>	<p>3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;</p> <p>4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;</p> <p>5. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y,</p> <p>6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.</p>	<p>5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.</p> <p><i>Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación estará integrado de la siguiente manera:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la Junta Parroquial;</li> <li>2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;</li> <li>3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la JP;</li> <li>4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.</li> </ol>

Fuente: Levantamiento de información de "Actores sociales claves del PDOT\_Cuenca.

Elaboración: Equipo Técnico INTERCOOPERACION



**Anexo No. 2**

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DE CUENCA**





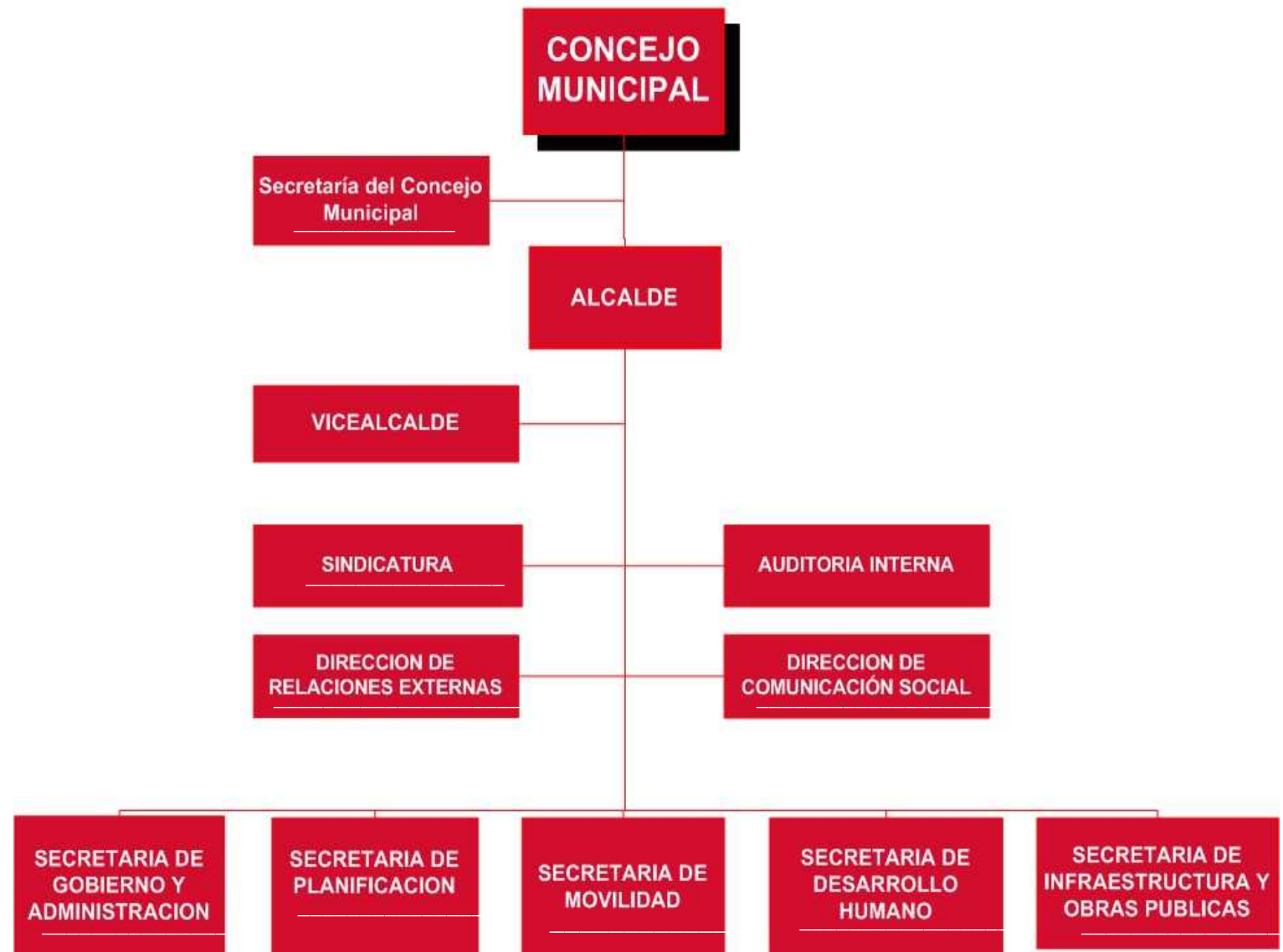
**Municipio de Cuenca**

# **Estructura Orgánica**

28 de Marzo de 2011









## Sindicatura

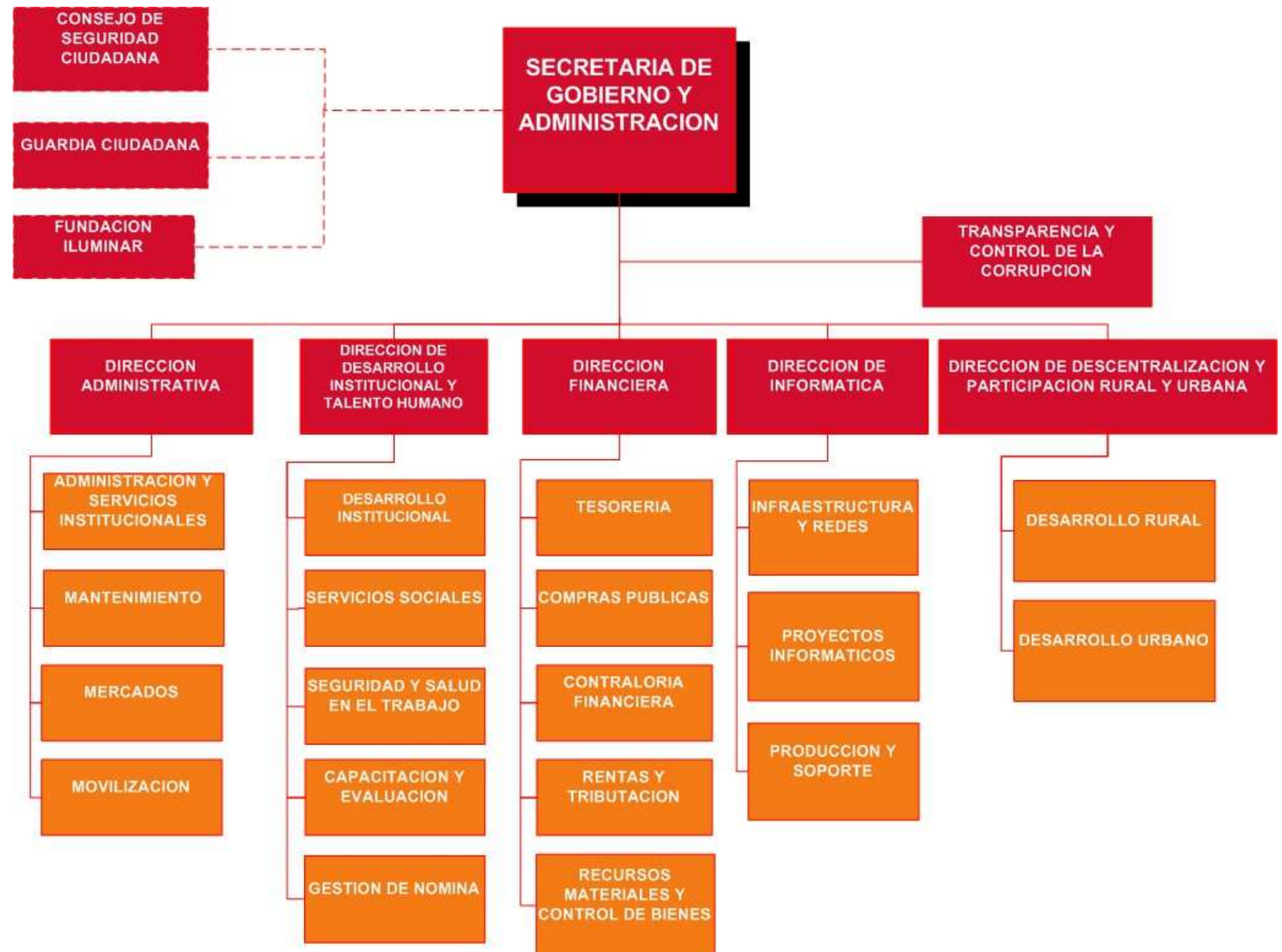


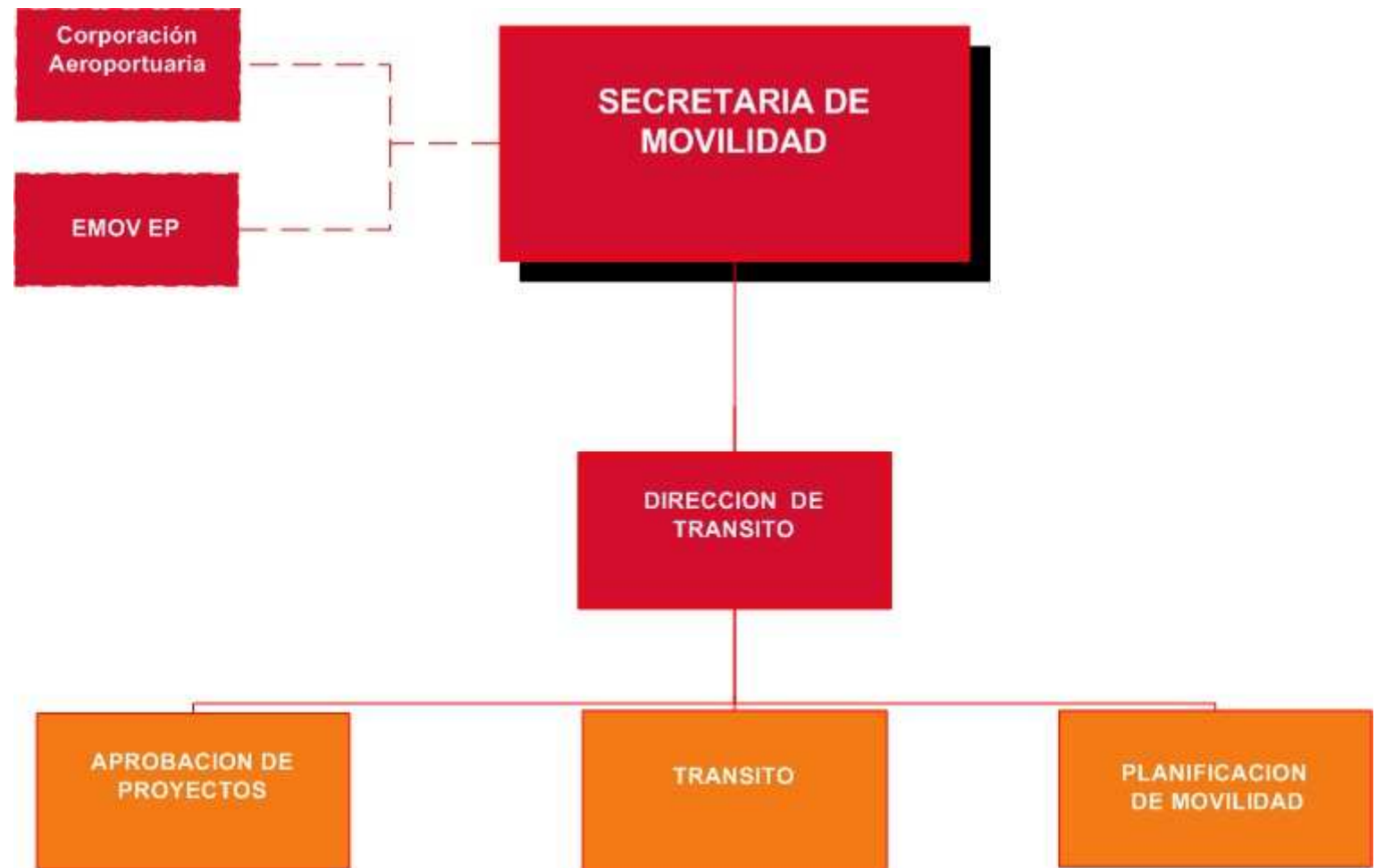
## Relaciones Externas

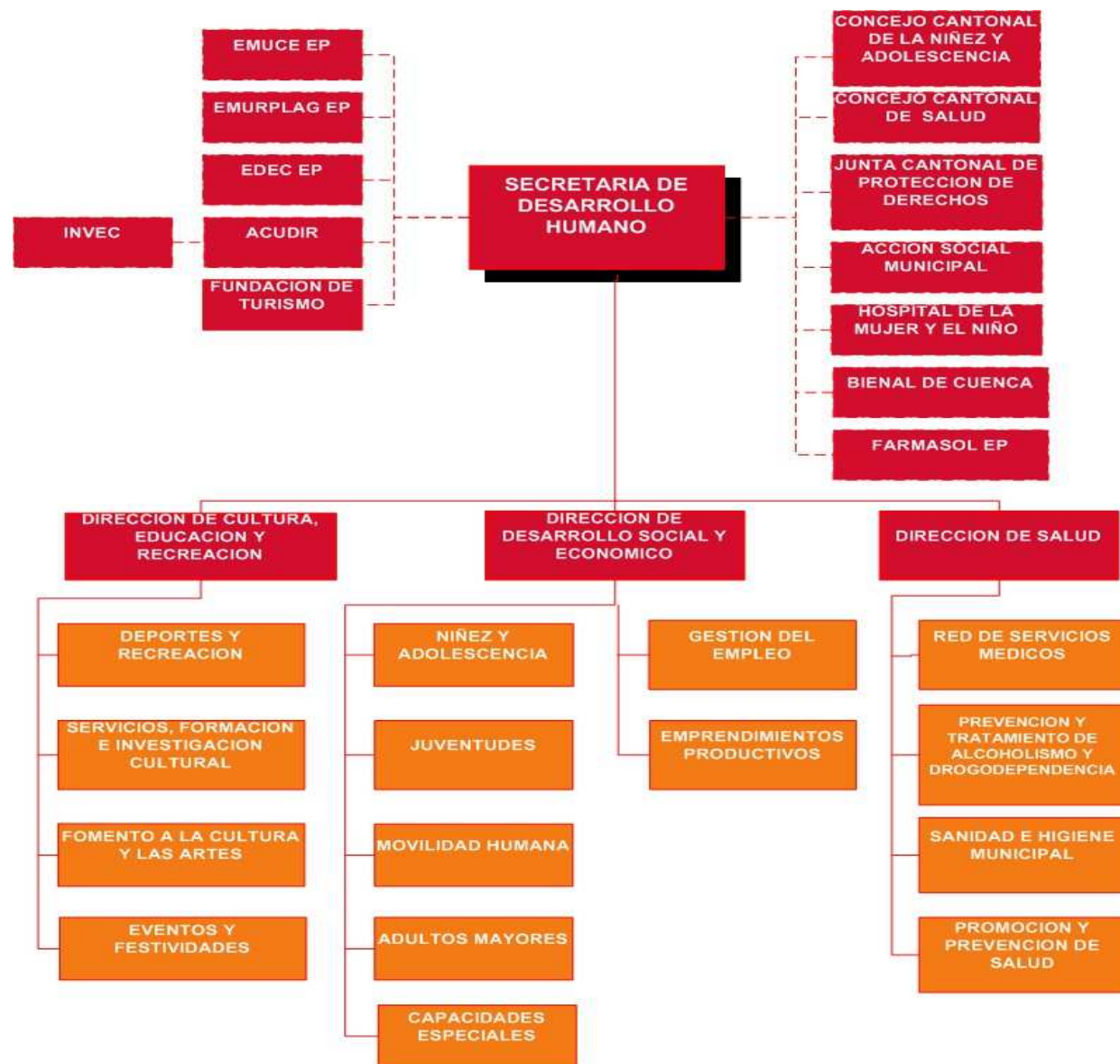


## Comunicación Social

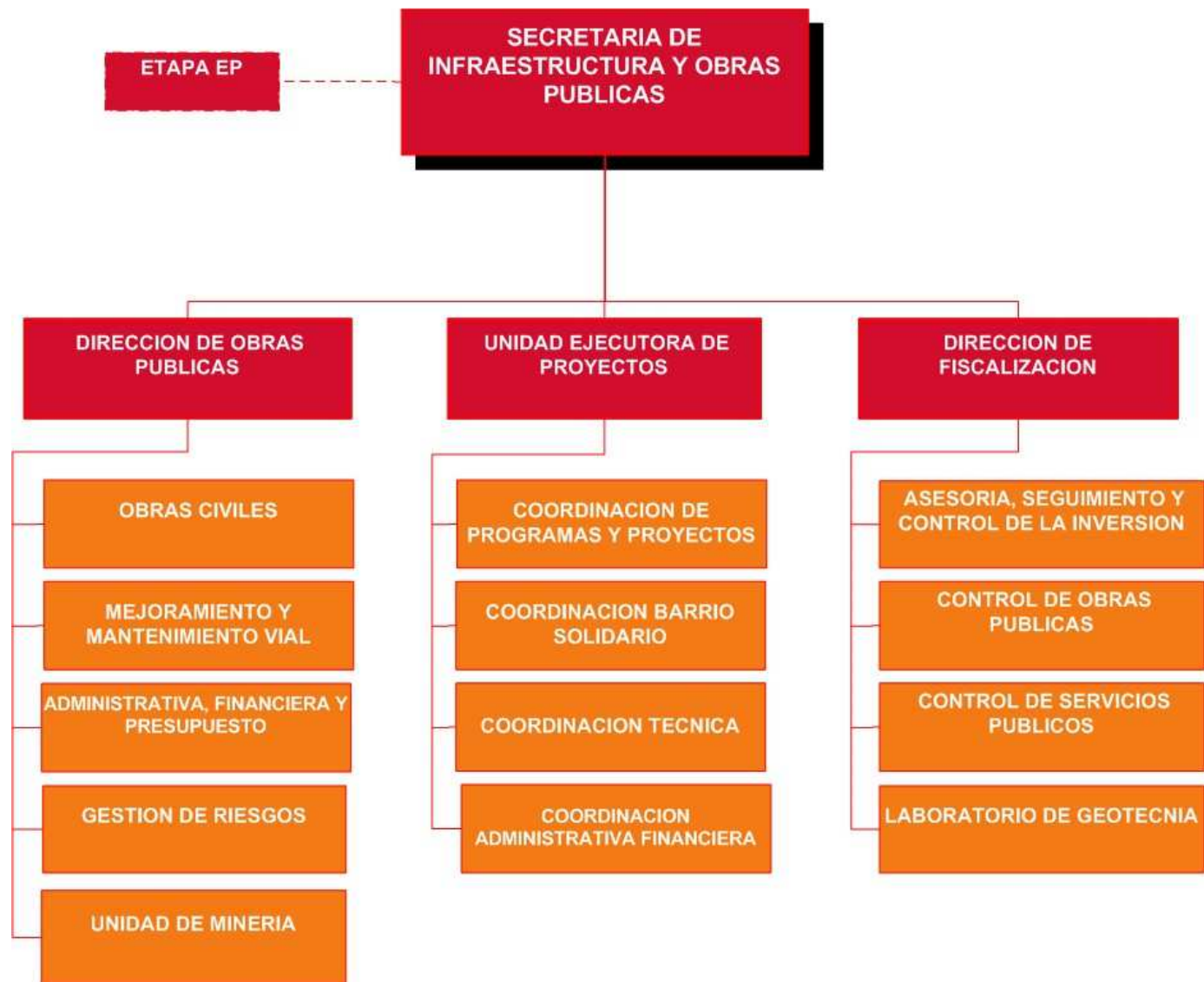


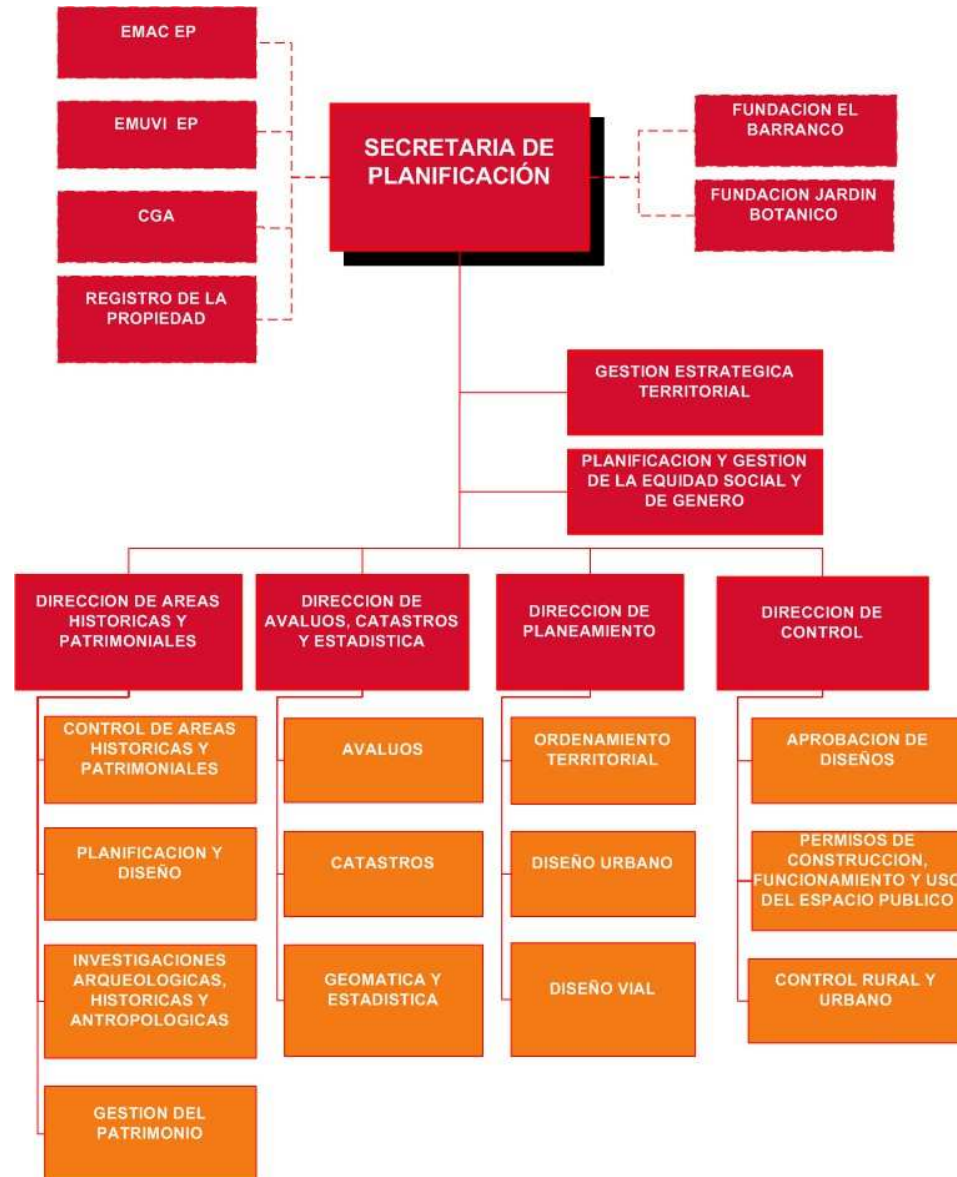












Anexo No. 3.

LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.



## **La Gestión de la Planificación Participativa en la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.**

Para entender con claridad, la gestión de la planificación participativa, vale la pena recapitular los procesos que se definen en el Gobierno Autónomo Descentralizado, esto es: procesos gobernantes, procesos agregadores de valor, procesos habilitantes de asesoría, procesos habilitantes de apoyo y los procesos desconcentrados.

En los procesos agregadores de valor, tenemos la gestión del planeamiento territorial, gestión de la movilidad, gestión del desarrollo humano, y gestión de infraestructura y obras públicas que en la estructura orgánica lo lideran las Secretarías, que son quizás una de las principales innovaciones, que persiguen mejorar sustancialmente los niveles de coordinación en toda la Corporación con el objetivo de mejorar la eficiencia y la calidad de la gestión, que estaba en el 2009 en franco deterioro.

Es así, que en la gestión del Planeamiento Territorial, liderada por la Secretaría de Planeamiento, se establece como misión el liderar, coordinar, facilitar y articular las directrices y políticas de la planificación, mediante el fortalecimiento continuo de procesos a fin de cumplir con los objetivos y resultados que lleven a un adecuado desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca.

Este órgano administrativo está representado por el Secretario (a) de Planeamiento Territorial y tienen la siguientes atribuciones y responsabilidades<sup>581</sup>:

- a) Coordinar, facilitar y articular la formulación e implementación de políticas institucionales y públicas para los temas de planificación y ordenamiento territorial.
- b) Formular y emitir las orientaciones técnicas de planificación territorial y desarrollo urbano y rural del cantón.

---

<sup>581</sup> TORRES & RIVAS CÍA. LTDA. (2011): Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, pág. 22.

- c) Coordinar y gestionar la elaboración de proyectos de ordenanzas, reglamentos y más instrumentos necesarios para adecuar la planificación y los servicios municipales que dependen de esta secretaría y ponerlas a consideración del Alcalde y el Concejo Municipal.
- d) Coordinar con las diferentes Direcciones, unidades e instancias o niveles jerárquicos que tiene que ver con la planificación y formulación de planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazo, así como los presupuestos correspondientes.
- e) Planificar el uso del suelo del cantón y proponer políticas, planes, reglamentos y normativas respecto al territorio.
- f) Brindar asesoría a los diferentes niveles jerárquicos, en materia de desarrollo y planificación.
- g) Ejecutar las actividades de coordinación interinstitucional vinculadas a las áreas de planificación.
- h) Coordinar de forma institucional e interinstitucional la planificación territorial de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- i) Evaluar planes y proyectos municipales en el ámbito de competencia.
- j) Establecer los lineamientos para formular planes operativos anuales en coordinación con las unidades administrativas y procesos institucionales.
- k) Coordinar la Elaboración del Plan Operativo Anual de la Secretaría.
- l) Programar actividades relacionadas con promoción de Planes elaborados por la Secretaría.

- m) Programar estudios y diagnósticos relacionados con aspectos, sociales, demográficos, económicos, de vivienda, suelo, equipamientos y otros temas urbanos necesarios para la elaboración de planes en áreas urbanas y rurales de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- n) Dirigir la elaboración y/o actualización de planes de ocupación del suelo en el ámbito urbano y rural.
- o) Evaluar la consecución de metas y objetivos propuestos en el Plan Operativo y Planes de Desarrollo Territorial.
- p) Ejecutar evaluaciones y controles periódicos a todas las actividades relativas a la ocupación del territorio, uso del suelo y zonificación territorial a cargo de la Secretaría.
- q) Desarrollar programas de investigación, inherentes a la planificación y gestión municipal que nos permitan diagnosticar, conocer y evaluar la realidad de la ciudad y el cantón.
- r) Ejecutar una evaluación crítica y prospectiva de la gestión de las unidades involucradas en la Secretaría.
- s) Formular Programas de: Regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo. Regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social.
- t) Definir y formular instrumentos reglamentarios y administrativos que permitan la aplicación de los planes de vivienda y de las políticas de manejo de suelo.
- u) Asesorar a las autoridades, directores de área, servidores y responsables de unidades y procesos de trabajo de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, en la formulación de planes, programas, proyectos e inversiones.

- v) Dirigir y coordinar la elaboración, ejecución, seguimiento de planes, programas, inversiones y proyectos de la Secretaría.
- w) Dirigir la evaluación del cumplimiento de: Plan Operativo Anual, Plan Anual de Inversiones y convenios interinstitucionales suscritos.
- x) Gestionar la concreción y consecución de apoyos y financiamiento a los proyectos para el desarrollo de Cuenca.
- y) Resolver consultas sobre casos especiales y emitir informes técnicos, en función de las competencias establecidas en el Código Municipal, para resolución de las Comisiones del Concejo Municipal, previa su aprobación.
- z) Cumplir las funciones que le competen, de acuerdo a la normativa vigente.

Como podemos apreciar, se anticipa en el Estatuto Orgánico, lo que hemos analizado en el Modelo de Gestión respecto del rol de la Secretaría de Planificación y se plantea en las recomendaciones del informe, mantener la estructura orgánica de la Corporación Municipal al ser adecuada a la visión en materia de planificación y del modelo de gestión. En otras palabras, se mantuvo coherencia en las decisiones que se iban tomando entre el 2009 al 2014 en materia de planificación estratégica y territorial y en la forma de gestionar el Gobierno Autónomo Descentralizado y la Corporación en su integralidad.

La Secretaría de Planeamiento es fundamental en la implementación y gestión del Plan, tanto por su función normal, como por el nuevo marco legal a nivel nacional, que le otorga, como dice la Fundación Intercoperation un espacio de relevancia otorgándole incluso escalas de planificación que son<sup>582</sup>: a. En el nivel más amplio, la gestión estratégica del Plan, que implica los procesos de coordinación y articulación

---

<sup>582</sup>GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE CUENCA Y FUNDACIÓN INTERCOOPERATION AMÉRICA LATINA (2013): Modelo de Gestión Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT del Cantón Cuenca al 2030, Agosto, pág. 45.



vertical con otros niveles de gestión como la provincial, regional y nacional, y articulación horizontal de carácter territorial; b. En el nivel de gestión de la política pública, se ubican los ejes transversales del Plan como lo son la inclusión social, género, generacionalidad, sostenibilidad ambiental, entre otros; c. En el nivel intermedio se ubica el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano que hace referencia de manera específica al área urbana del cantón, con respecto al territorio cantonal y regional, dada la relevancia de Cuenca en la región, definiendo las directrices fundamentales para la gestión de servicios y asentamientos urbanos en el área urbana del cantón; y d. En el nivel de concreción de los programas y proyectos en la planificación, actualización y gestión del Plan; se ubican la Unidad de ordenamiento territorial, la Unidad de planes, programas y proyectos, y la Unidad de vías, responsables directos de la definición de lineamientos y normativa técnica para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. ☐

Y en los procesos habilitantes de apoyo, encontramos uno que complementa la labor liderada por la Secretaría de Planeamiento, que es la gestión de Gobierno y Administración cuya misión es coordinar, articular y facilitar la generación de políticas de gestión de los procesos habilitantes de apoyo del Desarrollo Institucional y Talento Humano, Administrativos, Financieros y de Tecnologías de Información y Comunicación del Gobierno Autónomo Descentralizado, que contribuyan a una gestión pública efectiva y relevante con la realidad de la Ciudad y el Cantón con procesos participativos, con énfasis en transparencia, honestidad, austeridad, agilidad y eficiencia.

Este órgano administrativo está representado por el Secretario (a) de Gobierno y Administración, y tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- a) Dirigir y coordinar el proceso de articulación de las políticas públicas y marco regulador con las políticas y estrategias que norman la gestión administrativa de la Ilustre Municipalidad de Cuenca y controlar su cumplimiento.
- b) Coordinar, facilitar y articular el proceso de planificación estratégica del I. Municipio de Cuenca y participar en la definición de los lineamientos estratégicos institucionales de corto, mediano y largo plazos.

- c) Facilitar y articular la elaboración del Plan Operativo Anual y Plan Anual de Inversiones.
- d) Coordinar y articular las políticas y estrategias de participación ciudadana rural y urbana.
- e) Planificar, dirigir y coordinar el cumplimiento de las actividades relacionadas con administración del talento humano, administrativas, financieras y de gestión tecnológica e información.
- f) Orientar e impulsar la marcha de los servicios y dependencias administrativas y controlar su funcionamiento, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a las reglas generales establecidas por el Concejo Municipal y las directrices e instrucciones impartidas por el Alcalde.
- g) Constituirse en contraparte para la formulación y ejecución de proyectos con cooperación nacional e internacional.
- h) Conocer asuntos y expedir resoluciones comprendidas en la delegación que el Alcalde le haya conferido.
- i) Asesorar al Alcalde en la toma de decisiones sobre el uso óptimo de recursos del Municipio.
- j) Establecer planes de supervisión y seguimiento de la gestión de las unidades de apoyo, para una prestación de servicios ágil y eficiente para la consecución de los objetivos institucionales propuestos.
- k) Informar al Alcalde acerca de las necesidades del Municipio, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades administrativas.
- l) Asistir a las sesiones del Concejo, con voz informativa.

- m) Coordinar y supervisar la adecuada administración, registro, uso y explotación de espacios e inmuebles que constituyen la propiedad municipal.
- n) Coordinar y supervisar la adecuada administración técnica y el desarrollo profesional del talento humano en la Municipalidad.
- o) Coordinar y supervisar la adecuada administración de los proyectos de desarrollo de sistemas de información que faciliten la gestión de los diversos procesos institucionales.
- p) Coordinar y supervisar la adecuada administración de las finanzas municipales de conformidad con las disposiciones legales vigentes y las políticas del Alcalde y Concejo Municipal.
- q) Participar en los comités de contrataciones institucionales.
- r) Asesorar a las autoridades, funcionarios y servidores de la institución, en aspectos relacionados con la gestión institucional de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- s) Coordinar y consolidar con la Secretaría de Planificación la programación técnica y presupuestaria de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- t) Participar en la elaboración, ejecución, seguimiento de planes (POA y PAI), programas, inversiones y proyectos de la Secretaria.
- u) Dirigir la evaluación del cumplimiento de: Plan Operativo Anual, Plan Anual de Inversiones.
- v) Evaluar, preparar y presentar información relevante a la Alcaldía y Concejo Municipal referente al diseño, gestión, efectividad e impacto de los planes, programas y proyectos de la IMC, así como las recomendaciones para su permanente desarrollo.

- w) Ejercer las demás atribuciones, delegaciones y responsabilidades en el ámbito de su competencia que le asignen las autoridades correspondientes; y, las establecidas en la normativa vigente.

Como podemos ver, se incluye en sus atribuciones, la coordinación y articulación de las políticas y estrategias de participación ciudadana rural y urbana fundamental en el nuevo modelo de Gestión Pública de Cuenca; así como la facilitación y articulación del Plan Operativo Anual y del Plan Anual de Inversiones instrumentos complementarios al Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Por lo tanto, las Secretarías de Planeamiento y de Gobierno y Administración juegan un central a la hora de planificar, garantizar los procesos de participación ciudadana, realizar un seguimiento permanente y evaluar la ejecución del plan.

En este punto, merece una mención especial, la creación de la Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural que coloca en un nivel de importancia y de manera transversal a la participación ciudadana en la gestión municipal. En el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, establece como misión de la dirección, el promover la descentralización y participación ciudadana para un efectivo involucramiento de la comunidad rural y urbana en los procesos de desarrollo local, de manera que permita la superación de los problemas y la ejecución de obras y proyectos de beneficio comunitario en base a la gestión compartida; facilitando un efectivo, eficiente y cálido servicio municipal a través de sus procesos administrativos propios y descentralizados.<sup>583</sup>

Este órgano administrativo está representado por el Director (a) de Descentralización y Participación Rural y Urbana, y tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- a) Coordinar con las direcciones, empresas municipales, organismos públicos y privados afines a la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales,

---

<sup>583</sup> TORRES & RIVAS CÍA. LTDA. (2011): Consultoría del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, pág. 51.

así como los mecanismos para establecer procesos de desarrollo local, participación ciudadana e inclusión social.

- b) Generar políticas, programas y proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones, calidad y esperanza de vida del Cantón Cuenca.
- c) Promover, gestionar, coordinar y monitorear el proceso de presupuestos participativos.
- d) Establecer indicadores y parámetros de distribución equitativa de los recursos públicos.
- e) Diseñar mecanismos de vinculación sostenida de la Municipalidad, Juntas Parroquiales y barrios del Cantón Cuenca.
- f) Establecer programas y proyectos de fortalecimiento de la institucionalidad de las Juntas Parroquiales y los barrios.
- g) Establecer mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la democracia participativa y representativa.
- h) Elaborar herramientas metodológicas para la deliberación, decisión, gestión, ejecución y control del Presupuesto Participativo.
- i) Establecer un sistema Integrado de Medición, Monitoreo y Evaluación del presupuesto participativo.
- j) Generar e impulsar políticas, programas y proyectos de reactivación de la producción, desarrollo y competitividad económica territorial rural y urbana.
- k) Apoyar e Impulsar programas y proyectos en el marco de la economía solidaria.
- l) Aprobar proyectos y fichas técnicas de pre factibilidad presentadas por las juntas parroquiales y barrios de Cuenca.

- m) Establecer mecanismos de apoyo y donación de insumos y materiales.
- n) Dar Seguimiento y asesoría a los convenios de colaboración para el ejercicio efectivo de la participación social que celebra la municipalidad de Cuenca y las Juntas Parroquiales para la ejecución del presupuesto participativo.
- o) Dar Seguimiento a programas y proyectos elaborados participativamente por los actores y financiados o gestionados por el Municipio de Cuenca.
- p) Propiciar el trabajo conjunto con los representantes de las Juntas Parroquiales y las organizaciones barriales.
- q) Facilitar y establecer los mecanismos de participación para que el Municipio en coordinación con la comunidad implemente trabajos, obras o proyectos que beneficien a la comunidad rural y urbana.
- r) Coordinar y promover la participación de las juntas parroquiales en la formación y desarrollo de proyectos de desarrollo local.
- s) Gestionar y facilitar espacios de diálogo y gestión, en el ámbito de su competencia, con las autoridades municipales.
- t) Establecer la metodología y mecanismos para transversalizar el enfoque participativo a nivel la Corporación Municipal.

Sin lugar a dudas, priorizar los procesos y mecanismos de participación ciudadana e institucionalizarlos, a través de la creación de una Dirección especializada encargada de coordinar con las otras direcciones o entidades; diseñar mecanismos de relacionamiento permanente con barrios, parroquias rurales y con sus ciudadanos; establecer herramientas metodológicas para la deliberación, decisión, gestión, ejecución y control del Presupuesto Participativo; y establecer un sistema Integrado de Medición, Monitoreo y Evaluación son innovaciones de un enorme valor en un nuevo Modelo de Gestión en Cuenca que requiere de rigurosidad y decisión política implementar permanentemente.